

Les stratégies politiques et foncières des grands propriétaires fonciers en action Etudes de cas

Volume 2 du rapport final du projet

« Propriété foncière et aménagement durable du territoire.
Les stratégies politiques et foncières des grands proprié-
taires fonciers collectifs en Suisse et leurs effets sur la durabili-
té des usages du sol »¹

¹ Requérant principal Peter Knoepfel (IDHEAP), co-requérant Stéphane Nahrath (ID-HEAP/IUKB), financement : FNS Division I (projet n°100012-107833), Pro Natura, Office fédéral de la statistique, (OFS), Office fédéral du développement territorial (ARE) et Armasuisse.

**Peter Knoepfel
Stéphane Nahrath
Patrick Csikos
Jean-David Gerber**

Les stratégies politiques et foncières des grands propriétaires fonciers en action Etudes de cas

Cahier de l'IDHEAP 247/2009
Chaire de politiques publiques et durabilité

© 2009 IDHEAP, Chavannes-Lausanne
ISBN 978-2-940390-23-6



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome
Route de la Maladière 21 CH-1022 – Chavannes-Lausanne
T : +41(0)21 557 40 00 – F : +41(0)21 557 40 09
idheap@idheap.unil.ch – www.idheap.ch

Sommaire

Partie I : Introduction	1
1 Objectifs, hypothèses et choix des études de cas	2
1.1 Rappel des objectifs et du design général de recherche du projet	3
1.2 Hypothèses de recherche	8
1.3 Fonction des études de cas dans l'économie générale du projet – critères de choix	13
1.4 Objectifs et logique de la démarche comparative	19
Partie II : Analyse synthétique des quatre études de cas	20
2 Le complexe immobilier de « La Maladière » à Neuchâtel	21
2.1 Choix du cas, périmètre et chronologie	21
2.2 Etapes et régimes du projet	25
2.3 Configurations et stratégies des acteurs	37
2.4 Impacts sur la durabilité	40
2.5 Tableau de synthèse	42
2.6 Discussion des hypothèses	44
3 Le pôle de développement économique du Wankdorf	49
3.1 Choix du cas, périmètre et chronologie	49
3.2 Etapes et régimes du projet	56
3.3 Configurations et stratégies des acteurs	62
3.4 Impacts sur la durabilité	65
3.5 Tableau de synthèse	69
3.6 Discussion des hypothèses	71
4 Le « Centre Boujean » à Bienne	75
4.1 Choix du cas, périmètre et chronologie	75
4.2 Etapes et régimes du projet	80
4.3 Configurations et stratégies des acteurs	89
4.4 Impacts sur la durabilité	93
4.5 Tableau de synthèse	95
4.6 Discussion des hypothèses	99
5 La place d'armes de Thoune	105

5.1	Choix du cas, périmètre et chronologie	105
5.2	Etapas et régimes du projet	109
5.3	Configurations et stratégies des acteurs	116
5.4	Impacts sur la durabilité	121
5.5	Tableau de synthèse	125
5.6	Discussion des hypothèses	127
Partie III : Analyse comparée		132
6	Configurations et stratégies des acteurs	133
6.1	Typologie des configurations empiriques analysées	133
6.2	Stratégies des acteurs sous différentes configurations	136
7	Configuration d'acteurs, régimes institutionnels et durabilité des usages du sol	144
7.1	Changements des régimes institutionnels	147
7.2	Configurations d'acteurs, régimes institutionnels et durabilité des usages du sol	150
7.3	Montée en puissance des acteurs intermédiaires et durabilité	150
8	Test et discussion des hypothèses	153
8.1	Retour aux hypothèses	156
8.2	Commentaires	163
9	Conclusions et perspectives	167
9.1	Constats	167
9.2	Mise en perspective	172
Bibliographie		179

Tableaux et figures

Figure 1.1 Champ de recherche du projet et rapports de causalité entre variables	5
Tableau 1.1 Inventaire des études de cas potentielles	16
Tableau 1.2 Présence des grands propriétaires collectifs dans les périmètres d'études de cas	18
Tableau 2.1 Synthèse des résultats par composante	40
Tableau 2.2 Tableau de synthèse La Maladière	42
Tableau 3.1 Synthèse des résultats par composante	66
Tableau 3.2 Tableau de synthèse Wankdorf	69
Tableau 4.1 Synthèse des résultats par composante	93
Tableau 4.2 Tableau de synthèse Centre Boujean	96
Tableau 5.1 Synthèse des résultats par composante	122
Tableau 5.2 Tableau de synthèse place d'armes Thoune	126
Figure 6.1 Typologie de configuration d'acteurs entre aménagement du territoire et gestion foncière – selon le positionnement de l'acteur étatique	133
Tableau 7.1 Les changements de régime du sol	148
Tableau 7.2 Evaluation de la durabilité des usages du sol après réalisation des projets (t 0) en comparaison avec la situation initiale (t -1)	150
Tableau 8.1 Test des hypothèses	156
Tableau 9.1 Processus décisionnels pour des projets d'infrastructures publiques selon le modèle classique (Etat aménagiste « souverain ») et post-moderne (Etat aménagiste agissant au sein d'un « partenariat public-privé »)	170

Partie I : Introduction

1 Objectifs, hypothèses et choix des études de cas

Ce cahier de l'IDHEAP constitue le second volume du rapport final² du projet de recherche intitulé « Propriété foncière et aménagement durable du territoire. Les stratégies politiques et foncières des grands propriétaires fonciers collectifs en Suisse et leurs effets sur la durabilité des usages du sol / Bodeneigentum und nachhaltige Raumplanung ».³

Il consiste en une analyse comparative des résultats des quatre études de cas finalement retenus dans le cadre de ce projet afin d'étudier dans le détail les stratégies politiques et foncières de certains grands propriétaires fonciers dans le cadre de processus d'aménagement du territoire. Il s'agit des quatre cas suivants, présentés dans la partie II de ce cahier :

- le Complexe immobilier de « La Maladière » à Neuchâtel (chap. 2),
- le Pôle de développement économique de Wankdorf à Berne (chap. 3),
- le Centre Boujean à Bienne (chap. 4) et
- la Place d'armes de Thoune (chap. 5).

La partie III contient l'analyse comparée de ces études de cas avec une analyse des configurations et stratégies d'acteurs dans le domaine du

² Le premier volume du rapport final (Nahrath et al. 2009) consiste en une analyse comparée des 9 monographies consacrées à l'étude des principaux grands propriétaires fonciers collectifs actifs en Suisse que sont : (1) les cantons et les communes, (2) les bourgeoisies, (3) les chemins de fer fédéraux (CFF), (4) Armasuisse (DDPS), (5) Pro Natura, (6) les caisses de pensions, (7) les fonds de placement, sociétés immobilières et fondations de placement, (8) le commerce de détail (Migros, COOP) et (9) les banques et les assurances.

³ Equipe de recherche : Peter Knoepfel (IDHEAP, requérant principal), Stéphane Nahrath (IDHEAP/IUKB, co-requérant), Jean-David Gerber (IDHEAP) et Patrick Csikos (IDHEAP). Projet financé par le Fonds National Suisse de la Recherche Scientifique (FNS Division I, projet n°100012-107833), Pro Natura, Office Fédéral de la Statistique (OFS), Office fédéral du développement territorial (ARE) et Armasuisse. Durée : Octobre 2005 – Mars 2009.

croisement entre aménagement du territoire et foncier (chap. 6), une comparaison de ces configurations et des régimes institutionnels et de leurs impacts sur la durabilité des usages du sol (chap. 7), un test des 13 hypothèses du projet et une discussion des résultats (chap. 8), ainsi qu'un chapitre conclusif (chap. 9).

Dans cette première partie, nous présentons de manière synthétique les principaux objectifs du projet, la fonction des études de cas dans l'économie générale du projet, les critères de choix des quatre études de cas, ainsi que les objectifs et la logique de la démarche comparative.

1.1 Rappel des objectifs et du design général de recherche du projet

Ce projet de recherche s'inscrit dans la problématique générale du rôle de la propriété foncière dans les processus d'aménagement du territoire et, au-delà, de ses impacts sur les usages effectifs du sol et leur durabilité (Comby, Renard 1996 ; Cunha, Ruegg 2003 ; Nahrath 2003, 2005 ; Ruegg 2000). Il reprend ainsi l'idée que, au-delà de l'influence, souvent très structurante, du découpage du parcellaire, ce sont l'ensemble des enjeux (économiques) des rapports de propriété se jouant sur les marchés fonciers qui pèsent, souvent d'une manière déterminante, sur les opérations de zonage menées dans le cadre de la réalisation des plans d'affectation. Ce qui implique que les propriétaires fonciers constituent des acteurs déterminants dans les processus de délimitation des zones d'affectation, comme de définition des usages effectifs du sol.

L'objectif central de cette recherche consiste ainsi à analyser le rôle des grands propriétaires fonciers collectifs et des stratégies – aussi bien politiques que proprement foncières – que ces derniers développent en vue de la valorisation de leur patrimoine, dans le cadre des processus de choix en matière d'affectation et d'usage du sol. Plus particulièrement, il s'agit d'identifier les principales variables permettant de comprendre et d'expliquer les stratégies des grands propriétaires fonciers collectifs quant à leurs choix - ou tout simplement à leurs capacités - d'activer les règles relevant soit des politiques publiques, soit des droits de propriété, respectivement leur capacité à activer simultanément les deux répertoires.

res de règles, dans le cadre des processus d'aménagement dans lesquels ils se trouvent impliqués. Ce faisant, cette recherche s'intéresse en premier lieu à analyser les stratégies *foncières* et d'*aménagement du territoire* des grands propriétaires fonciers collectifs *sous l'angle général de leurs effets sur la durabilité du développement territorial* et non pas (uniquement) à l'évaluation des effets - plus spécifiques et limités - de ces stratégies sur la durabilité de la gestion de leur patrimoine immobilier.

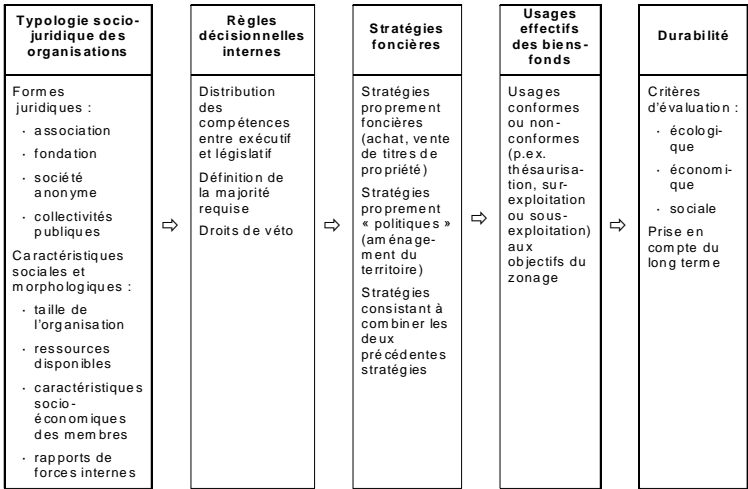
Les *questions* que nous investiguons dans le cadre de cette recherche portent :

- (1) sur les différentes stratégies politiques et/ou foncières que ces grands propriétaires collectifs sont susceptibles de mettre en place afin de valoriser leurs biens-fonds ;
- (2) sur leur capacité à coordonner des stratégies menées simultanément sur les marchés fonciers et dans les arènes de politiques publiques (notamment dans le cadre des processus d'aménagement du territoire) ;
- (3) sur les impacts des usages effectifs de leur patrimoine foncier et immobilier sur la durabilité écologique, économique et sociale de l'affectation et des usages du sol.

Nous émettons ainsi l'hypothèse (figure 1.1) qu'il existe une série de liens de causalité entre les différentes variables suivantes :

- les caractéristiques socio-juridiques des propriétaires fonciers collectifs (forme juridique, caractéristiques sociales, organisationnelles et morphologiques, objectifs poursuivis),
- les règles décisionnelles internes relatives à la gestion de son patrimoine foncier et immobilier,
- les stratégies politiques et/ou foncières développées par ces mêmes propriétaires afin de peser sur les choix relatifs à la définition des zones et à l'affectation du sol,
- les choix finalement retenus concernant les usages effectifs des biens-fonds et finalement,
- les effets en termes de durabilité (écologique, sociale et économique) de la réalisation de ces usages.

Figure 1.1
Champ de recherche du projet et rapports de causalité entre variables



Par *caractéristiques socio-juridiques et organisationnelles*, nous entendons essentiellement trois séries de dimensions. La première consiste dans la forme juridique prise par l'organisation : association, fondation, société anonyme, collectivités publiques, etc. Celle-ci découle généralement des objectifs (économiques, écologiques, sociaux ou politiques) poursuivis par l'organisation, ainsi que de ses caractéristiques socioéconomique, de la structure de son capital ou encore de ses modalités d'implantation territoriale. Elle a bien évidemment des effets sur les règles de fonctionnement (notamment décisionnelles) internes, ainsi que sur le répertoire des stratégies et des comportements d'usage susceptibles d'être adoptés (ou non) par l'organisation. La deuxième dimension renvoie à l'ensemble des caractéristiques sociales, économiques, morphologiques et organisationnelles distinguant les différents types de propriétaires

collectifs. Il s'agit par exemple de la taille de l'organisation, des caractéristiques socioéconomiques de ses membres (ou de ses actionnaires), des ressources collectives (infrastructures, argent, temps, compétences (scientifiques, juridiques, techniques, etc.)), mobilisables auprès de ses membres, de la structure organisationnelle (centralisée, fédérée, etc.) et des rapports de force internes à l'organisation (oppositions centre-périphérie, exécutif-législatif, direction-conseil d'administration, etc.), ou encore des modalités de son implantation territoriale (nationale, cantonale, régionale, locale, concentrée dans les zones urbaines, rurales, etc.). La troisième dimension concerne les objectifs fondamentaux poursuivis par l'organisation. On peut distinguer ici trois grandes orientations que sont : les objectifs d'exploitation et de valorisation économique du patrimoine (voire la spéculation ou la thésaurisation), les objectifs d'exploitation et de valorisation sociale et politique du patrimoine, les objectifs de protection et de valorisation écologique et paysagère du patrimoine.

Par *règles décisionnelles internes*, nous entendons l'ensemble des règles organisant les processus de décision en matière de choix des stratégies de gestion, de valorisation, d'exploitation et ou de protection du patrimoine foncier et immobilier détenu par l'organisation.

Par *stratégies politiques et foncières* nous entendons l'ensemble des actions de toutes sortes délibérément menées (ou non) par un propriétaire collectif en vue d'atteindre ses objectifs. Sur la base des connaissances empiriques et théoriques qui sont les nôtres, il semble que l'on peut distinguer schématiquement les trois grands répertoires stratégiques suivants :

1. Les *stratégies proprement foncières* menées par les propriétaires directement sur le marché foncier. La concrétisation de telles stratégies passe par des opérations portant aussi bien sur le titre de propriété formelle (achat, vente, échange, don), que sur les droits de disposition (mise en location au travers d'un contrat d'affermage ou de droits de superficie, mise en gage/hypothèque, etc.).
2. Les *stratégies « politiques »* consistant à intervenir dans les processus décisionnels (parlementaires, démocratie directe), notamment en

matières d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques à incidences spatiales (en premier lieu l'aménagement du territoire, mais également politique des transports, du logement, des agglomération, politique agricole, de protection de la nature et du paysage, etc.) susceptibles d'avoir des impacts (positifs ou négatifs) sur la poursuite des objectifs de l'organisation, respectivement sur la mise en valeur de son patrimoine foncier et/ou immobilier.

3. Les *stratégies consistant à combiner les deux précédentes stratégies* de manière à pouvoir créer des synergies, par exemple en menant des opérations *concertées* et *simultanées* sur les marchés fonciers et dans les arènes de politiques publiques pertinentes⁴.

Par « *usages (stratégiques) effectifs de leur bien-fonds* », nous entendons les choix concrètement opérés par les propriétaires fonciers – respectivement les ayants droits auxquels ils ont éventuellement transféré (par la mise en affermage, la location, la vente de droits de superficie, etc.) leurs droits d'usages – concernant l'exploitation de leur bien-fonds par rapport aux limites prescrites par le plan d'affectation et le règlement communal. On peut ici distinguer, à titre d'illustration, plusieurs comportements d'usages : (1) l'affectation *conforme* aux objectifs, (2) la *sous-utilisation*, (3) les tentatives de *surexploitation*.

Par *effets sur la durabilité des usages du sol*, nous entendons les conséquences physiques (écologiques), économiques et sociales des usages effectifs que les propriétaires fonciers (ou leurs ayants droits) font des

⁴ A titre d'illustration, on peut citer le cas de la politique foncière de la Ville de Bienne fondée sur la combinaison des opérations foncières et de zonage (de ses propres biens-fonds), celui d'un promoteur immobilier faisant pression sur une commune en train de réviser son plan d'affectation de manière à faire classer en zone constructible les terrains qu'elle vient d'acquérir ou encore, le cas d'une ONG environnementale achetant des terrains stratégiques au sein d'une zone protégée ou d'une zone intermédiaire (voire même en zone à bâtir), afin de se positionner comme un interlocuteur incontournable lors de la prochaine révision du plan de zone, de quartier ou lors de la redéfinition de la zone protégée, par exemple dans le cadre d'un projet de création d'un Parc Naturel Régional.

biens-fonds, mesurables à l'aide des critères de durabilité élaborés par l'administration (p. ex. système d'évaluation Monet ou WinWin 22⁵).

La configuration de variables identifiées dans la figure 1.1 et les relations de causalité qu'elle permet d'envisager fonctionnent donc comme une sorte de *matrice à hypothèses*. Ainsi, pour chaque flèche reliant les différents groupes de variables entre eux, il est possible de formuler un certain nombre d'hypothèses de causalités plus spécifiques. L'encadré qui suit en propose un certain nombre qui ont guidé la première partie de nos travaux.

1.2 Hypothèses de recherche

Hypothèses portant sur les effets des caractéristiques socio-juridiques des organisations et des règles décisionnelles internes sur les choix opérés en matière de stratégies politiques et/ou foncières :

1. Plus la structure organisationnelle interne du propriétaire collectif est complexe et fragmentée - notamment plus le poids de l'organe législatif (assemblée générale) est fort en comparaison avec celui de l'exécutif (cf. le cas des communes) – plus il y a de points de veto possibles et moins l'organisation est capable d'élaborer des stratégies foncières cohérentes par rapport à ses objectifs, ce qui a pour conséquence de rendre plus difficile son positionnement sur les marchés fonciers et d'affaiblir sa capacité à gérer (vendre, acquérir, louer) des droits d'usage du sol.
2. Plus un acteur se trouve dans une situation de faiblesse sur le marché foncier, plus il va développer des stratégies dans les arènes de politiques publiques afin de tenter de reprendre le contrôle des droits d'usage sur le sol.
3. Plus la propriété et les compétences foncières de l'organisation sont localisées, moins celle-ci a de capacité à développer une véritable stratégie foncière cohérente à grande échelle. Au contraire, plus

⁵ Cf. sur ce point, voir Knoepfel, Münster, Corbière-Nicollier (2006).

une organisation possède une capacité à articuler de manière efficace ses différents niveaux institutionnels (relations entre niveaux locaux, ainsi qu'entre niveaux locaux et centraux), plus elle devient efficiente sur les marchés fonciers, en raison de sa capacité de réactions rapides (circulation de l'information). De même, la solution de la copropriété foncière entre le centre et les sections régionales (p. ex. Pro Natura) permet un contrôle réciproque empêchant de mauvaises opérations foncières.

4. Plus le service spécialisé dans la gestion du patrimoine foncier a tendance à s'autonomiser au sein de l'organisation, plus il existe un risque que la fonction première de ce patrimoine résultant des objectifs poursuivis par l'organisation (p. ex. sécurisation du développement de l'entreprise, réalisation par la collectivité publique de projets d'aménagement, etc.) perde de l'importance au profit d'une stratégie (spéculative) de captation de la plus-value sur les marchés fonciers.

Hypothèses concernant les liens entre types et objectifs des organisations et l'orientation de leurs stratégies politiques et/ou foncières :

5. Parmi l'ensemble des propriétaires fonciers collectifs, les communes sont les propriétaires les mieux placés pour développer des stratégies « combinées » (stratégies simultanées sur les marchés fonciers et dans les arènes de politiques publiques). Par ailleurs, plus il y a concentration dans les mains des services de l'Etat, à la fois de la propriété foncière et de la capacité politique à définir le zonage, plus il y a de risques pour que les *outcomes* varient de manière importante en fonction de l'orientation politique de la majorité au pouvoir (risque de discontinuité) ; de telles situations de concentration des pouvoirs dans les mains publiques pouvant mener à des effets pervers tels que urbanisation à des endroits inappropriés, accélération de l'étalement urbain, thésaurisation ou encore spéculation publique.
6. Plus le poids politique d'une organisation augmente (p. ex. droit de recours des organisations de protection de la nature et de

l'environnement), moins la voie de l'intervention foncière devient fréquente, dans la mesure où la nécessité d'un passage coûteux par les acquisitions foncières est remplacée par la possibilité d'intervenir dans les processus de zonage et d'aménagement.

7. Les acteurs économiques et les investisseurs actifs dans le secteur immobilier cherchent de plus en plus fréquemment à se garantir l'accès et l'usage du sol sans devoir acquérir les droits de propriété formelle (i.e. la propriété foncière directe) ; ceci pour trois raisons principales : premièrement parce que la rente foncière a perdu de son attrait par rapport aux possibilités de gains sur les autres marchés (notamment boursiers et financiers) ; deuxièmement parce que la forte augmentation des prix du sol et donc celle de la part du foncier dans les coûts des opérations immobilières implique une immobilisation de capitaux trop importante pour les entreprises qui risque de péjorer leurs capacités d'investissement dans leur secteur d'activité principal. Troisièmement, parce que la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire représente une structure de contrainte qui contribue non seulement à garantir les droits d'usage des propriétaires et la valeur économique des biens-fonds, mais également, dans certains cas, à réduire la marge de manœuvre, voire la rente foncière de ces mêmes propriétaires rendant les investissements fonciers potentiellement moins attractifs.

Hypothèses portant sur les liens entre stratégies politiques et/ou foncières et usages effectifs des biens-fonds :

8. La « titrisation » de la propriété, soit la stratégie consistant, pour un investisseur, à passer par une forme indirecte de propriété (p. ex. achat de parts/titres d'une société anonyme immobilière) correspond à une réduction des usages effectifs des biens-fonds par les propriétaires et à un accroissement du rôle des gestionnaires et des locataires dans la définition des usages effectifs des biens-fonds.
9. Ce faisant, la « titrisation » correspond également à un changement important du rapport à la propriété foncière et immobilière, le modèle du rapport *patrimonial* à la propriété durablement ancré

localement étant progressivement remplacé par un rapport *d'investisseur* spatialement plus dispersé et temporellement moins stable (i.e. caractérisé par une transformation plus fréquente de la structure de propriété) ayant des conséquences sur les usages effectifs des biens-fonds.

10. L'adoption, par les grands propriétaires fonciers collectifs, de comportements non-conformes aux objectifs des plans d'aménagement en matière d'usages du sol sont susceptibles d'émerger (1) lorsqu'il y a inadéquation entre les objectifs des planificateurs et les intérêts objectifs (ou perçus comme tels) des propriétaires, (2) dans les cas où les tentatives des propriétaires fonciers à faire valoir leurs intérêts dans le processus décisionnel du zonage ont échoué, ou encore (3) en cas d'incapacité des aménagistes à convaincre et/ou contraindre les propriétaires de la pertinence de leurs choix d'aménagement.
11. Plus un propriétaire foncier se retrouve involontairement propriétaire de terrain qu'il n'avait pas initialement désiré acquérir (par exemple une banque en cas de faillite de son débiteur ou Pro Natura en cas de legs), plus il aura tendance à opérer des choix d'usage non-conformes aux objectifs de la planification.

Hypothèses portant sur les liens entre usages effectifs des biens-fonds et les effets en termes de durabilité écologique, économique et sociale :

12. Moins les usages effectifs des biens-fonds sont conformes aux objectifs de la planification et aux prescriptions du plan d'affectation, plus les effets de ces usages en termes de durabilité sont imprévisibles et plus il y a de risques pour qu'ils soient moins durables, non seulement écologiquement, mais également économiquement et socialement.
13. Les comportements de sous-exploitation ne sont pas forcément durables et, inversement, les comportements de surexploitation ne sont pas forcément non durables.

De manière à opérationnaliser les différent(e)s (groupes de) variables, de même qu'à évaluer empiriquement la plausibilité des différentes hypo-

thèses que nous venons de mentionner, notre *design de recherche* propose une démarche combinant plusieurs types d'enquêtes et de *produits* différents dans le cadre des étapes suivantes :

Produit 1 : *Un screening juridique*⁶ portant à la fois sur le *droit des personnes morales* (code civil et code des obligations) et sur le *droit comptable et commercial* (Bord 2006). Il a pour objectif de décrire la diversité et les spécificités des formes organisationnelles et juridiques⁷ que peuvent prendre les différents propriétaires fonciers collectifs actifs sur les marchés fonciers du pays.

Produit 2 : *Un screening du « paysage » de la propriété foncière collective en Suisse* permettant d'élaborer une première représentation, la plus complète possible, de la structure de distribution de la propriété foncière et Suisse en répondant à la question *qui possède quoi et où ?* Ce screening a également pour objectif d'identifier les principaux propriétaires fonciers du pays, que ce soit en termes de surfaces ou de valeur économique du patrimoine. Malgré un très gros investissement en temps et en énergie, notamment pour pouvoir accéder, collecter les données foncières, ce travail n'a pas abouti jusqu'ici faute de données suffisamment représentatives, faute de temps et faute de ressources humaines suffisantes.

Produit 3 : *La réalisation de neuf études monographiques* consacrées aux principales catégories de propriétaires fonciers du pays. Chaque monographie décrit (1) les caractéristiques socio-juridiques et les règles organisationnelles et décisionnelles internes au propriétaire, (2) l'état de son patrimoine foncier et/ou immobilier et (3) l'état des réflexions en matière d'intégration des principes de la durabilité dans la gestion de son patrimoine.

⁶ Un *screening* consiste en une opération de « balayage » permettant une identification de l'ensemble des éléments pertinents pour la suite de la recherche et, d'autre part, une première reconnaissance qualitative des caractéristiques de ces éléments.

⁷ Associations (de droit privé ou public, à but lucratif ou non), fondations (de droit privé ou public), SA, Sàrl, Bourgeoisies, consortages, communes politiques, services de l'État, etc.

Produit 4 : La réalisation de quatre études de cas analysant des processus de mise en œuvre de stratégies (foncières et/ou politiques), ainsi que leurs effets en termes de durabilité ; ceci dans le cadre de différentes configurations d'acteurs typiques au sein des différentes zones d'aménagement, respectivement pour différents types de processus de changements de zones⁸.

1.3 Fonction des études de cas dans l'économie générale du projet – critères de choix

Les quatre études de cas présentées, discutées et comparées dans ce cahier constituent la dernière étape de la recherche (produit 4). Fondamentalement, ces études de cas ont pour objectif d'étudier, dans quatre périmètres d'aménagement particuliers, les processus empiriques concrets de mise en œuvre des stratégies politiques et foncières (i.e. les « stratégies en action ») d'un certain nombre de grands propriétaires fonciers collectifs ; ceci afin d'analyser et d'évaluer les effets de ces stratégies, d'une part, sur le déroulement des processus d'aménagement du territoire et les relations entre acteurs au sein de ces processus et, d'autre part, sur la durabilité sociale, économique et environnementale des changements d'affectation et d'usages effectifs du sol qui en résultent.

Pour ce faire, nous avons choisi d'étudier dans une perspective diachronique le déroulement de quatre processus de réaménagement de différents types de périmètres caractérisés pour chacun par la présence d'un nombre plus ou moins important de grands propriétaires fonciers/immobiliers collectifs dont les stratégies ont été présentées et analysées dans les monographies. Ces quatre périmètres sont les suivants⁹ :

⁸ À titre d'exemple de « configurations typiques », mentionnons : le développement des différents types de zones constructibles dans les communes périurbaines, l'implantation de zones industrielles et/ou commerciales en (proche) banlieue, le réaménagement d'un plan de quartier sensible au centre-ville ou aux abords d'une gare, la réaffectation d'une friche industrielle, le déclassement d'une zone à bâtir surdimensionnée, un remembrement parcellaire en zone agricole (et/ou en zone à bâtir), la mise sous protection d'une zone naturelle sensible etc.

⁹ Les critères de choix de ces quatre cas sont brièvement présentés dans la section suivante.

1. La reconstruction du complexe du stade de la Maladière à Neuchâtel,
2. Le processus de réalisation du pôle de développement économique (PDE) du quartier du Wankdorf à Berne,
3. Le développement de la zone commerciale des Champs de Boujean à Bienne,
4. La démilitarisation partielle des usages de la place de Thoune.

C'est ainsi que, dans chacune des ces études de cas¹⁰, nous focalisons notre attention - après une brève présentation factuelle des événements constitutifs du cas (i.e. du processus de réaménagement) - sur la configuration des acteurs et son évolution au cours du processus. Puis nous analysons les stratégies en action des différents acteurs et mettons en perspective les stratégies empiriques des grands propriétaires collectifs par rapport aux stratégies identifiées dans le cadre des monographies.

L'analyse de ces stratégies se fait également au travers de la reconstitution du régime local de régulation (politiques publiques et droits de propriété) dont nous essayons de montrer les effets sur les stratégies des différents acteurs. La mise en relation entre les principales dispositions du régime local, la configuration des acteurs et leurs stratégies permet ainsi d'appréhender le fonctionnement du Régime Institutionnel local ainsi que son évolution dans le temps.

Dans une dernière partie de chacune des études de cas, nous procédons à une analyse des effets sur la durabilité de ces processus d'aménagement au travers d'une analyse relativement holistique telle que le permet l'instrument WinWin 22 (Knoepfel, Münster, Corbière-Nicollier 2006), ainsi qu'à une discussion des hypothèses présentées ci-dessus.

Compte tenu des objectifs de recherche présentés ci-dessus, les critères de sélection des études de cas retenus sont les suivants :

¹⁰ Une version complète de chacune de ces études de cas a été publiée sous la forme d'un working paper de l'IDHEAP téléchargeable à l'adresse suivante : www.idheap.ch → publications → Working Paper.

- Présence au sein du périmètre de réaménagement analysé d'un nombre aussi important que possible de grands propriétaires fonciers/immobiliers collectifs analysés dans le cadre des monographies (produit 2).
- Diversité la plus grande possible des formes juridiques et organisationnelles de ces grands propriétaires permettant d'analyser un maximum de stratégies politiques et foncières différentes telles qu'identifiées dans les monographies.
- Forte imbrication des enjeux fonciers dans le processus d'aménagement. En particulier, présence de processus de redéfinition et de redistribution des droits de propriété foncière entre les différents acteurs (privés et publics) participant au processus d'aménagement.
- Importante redéfinition de l'affectation du sol impliquant un important processus de redistribution des droits d'usage des biens-fonds fonciers et immobiliers.
- Focalisation sur des processus représentatifs de certains des grands enjeux d'aménagement contemporains en termes de durabilité environnementale, sociale et économique (cf. tableau 1.1 ci-dessous).
- Présence dans l'un ou l'autre des périmètres analysés des différents cofinanceurs du projet – notamment Armasuisse et Pro Natura -, ainsi que d'enjeux spécifiques à la gestion de leur patrimoine foncier/immobilier respectif.
- Accessibilité des données foncières, ainsi que des données concernant les (stratégies des) principaux acteurs (privés et publics).

Le tableau 1.1 présente les différents périmètres d'études de cas initialement identifiés comme potentiellement pertinents. Ces et évalués, en fonction du type de localisation et de configuration d'acteurs, ainsi que les quatre périmètres finalement retenus. Comme on peut le remarquer, les quatre études de cas finalement retenues sont localisées dans les deux premiers types de zones urbaines et sub- et périurbaines. Si l'on peut certainement regretter l'absence d'études de cas dans les périmètres de la zone agricole et de la zone protégée, notre choix s'explique par la volon-

té de focaliser notre attention sur les périmètres rassemblant la plus grande quantité de grands propriétaires collectifs autour d'enjeux d'aménagement parmi les plus importants du moment.

Tableau 1.1
Inventaire des études de cas potentielles

Types de zones/localisation	Configuration d'acteurs	Périmètres évalués et sélectionnés (en gras)
1. Zones à bâtir équipées et (partiellement) construites en zone urbaine et suburbaine.	Caisses de pension, CFF (gares), sociétés immobilières, fonds de placements, banques, assurances, grands distributeurs, communes et cantons, parfois Bourgeoisies (Berne).	<div>1. Reconstruction du stade de la Maladière à Neuchâtel (NE)</div> <div>2. Beau-séjour-Flon, Lausanne (VD)</div> <div>3. Stade du Hardturm à Zurich (ZH)</div> <div>4. Stadtraum gare centrale de Zurich (ZH)</div> <div>5. Parc immobilier de la caisse de pension de la Ville de la Chaux-de-Fonds (NE)</div> <div>6. Revitalisation du quartier de la Langstrasse à Zurich (ZH)</div> <div>7. Revitalisation de la friche industrielle de la Praille (GE)</div> <div>8. Pôle de développement économique (PDE) du quartier du Wankdorf à Berne (BE)</div>

<p>2. Zones « intermédiaires » (essentiellement sub- et péri-urbaines) en cours de (ré)affectation.</p> <p>Zone agricole à proximité immédiate de la zone à bâtir.</p> <p>Développement de zones industrielles, commerciales, logement.</p>	<p>Grands distributeurs, CFF (ateliers, gare des marchandises), Armasuisse, propriétaires (privés et publics) de friches industrielles, sociétés immobilières, banques, agriculteurs.</p>	<p>9. Développement de la zone industrielle et commerciale de Champ-de-Boujean à Bienne (BE)</p> <p>10. Glattpark (ZH)</p> <p>11. Place d'armes de Thounne (BE)</p>
<p>3. Zone agricole « consolidée » et réaffectation de terrains agricoles (4^{ème} zone).</p>	<p>Agriculteurs, communes, cantons, Bourgeoisies, Armasuisse.</p>	<p>12. Riethmeim (Pro Natura) (AG)</p> <p>13. Abandon gare de triage Däniken/Gretzenbach (SO)</p>
<p>4. Forêts, zones protégées ou autres types de zones spéciales (ferroviaire, militaire).</p>	<p>Bourgeoisies, communes, cantons, Pro Natura, CFF (forêts de protection), Armasuisse.</p>	<p>14. Parc Naturel du Chasseral (BE/NE)</p> <p>15. Forêts de protection BLS/CFF</p> <p>16. projet « resort » touristique à Andermatt (UR)</p>

Le tableau 1.2 qui suit répertorie les différents grands propriétaires collectifs présents dans les quatre différents périmètres des études de cas.

Tableau 1.2
Présence des grands propriétaires collectifs dans les périmètres d'études de cas

Périmètres des études de cas	Grands propriétaires collectifs présents dans le périmètre
Reconstruction du stade de la Maladière à Neuchâtel (NE)	<ul style="list-style-type: none">• Commune de Neuchâtel• Fonds de pension XX• COOP• Etc.
Pôle de développement économique (PDE) du quartier du Wankdorf à Berne (BE)	<ul style="list-style-type: none">• Bourgeoisie de Berne• Canton de Berne• Ville de Berne• DDPS• CFF SA
Développement de la zone industrielle et commerciale de Champ-de-Boujean à Bienne (BE)	<ul style="list-style-type: none">• Ville de Bienne• COOP• Rolex• Etc.
Place d'armes de Thoun (BE)	<ul style="list-style-type: none">• DDPS

1.4 Objectifs et logique de la démarche comparative

La démarche comparative développée ici entre les quatre études de cas poursuit plusieurs objectifs :

1. Pour ce qui concerne les grands propriétaires collectifs présents dans plusieurs périmètres, elle permet d'évaluer la permanence (ou non) de leur stratégie dans différents contextes et différentes configurations d'acteurs.
2. Elle permet de comparer les (en)jeux autour de la redistribution des droits de propriété et d'usages, notamment entre les différents acteurs privés et publics, fonctionnant comme « levier » dans la réalisation des différents types de projets. En particulier, elle permet de comparer les différentes stratégies des acteurs publics, notamment cantonaux et communaux, dans différents processus d'aménagement caractérisés par des configurations d'acteurs et d'intérêts très diverses.
3. Elle permet de comparer les différents arrangements fonciers, montages financiers, ainsi que modalités de définition de l'affectation du sol et de distribution des droits d'usage résultant des différents *régimes de régulation locaux* mis en place afin de permettre la réalisation du projet d'aménagement.
4. Elle permet, finalement, de comparer les effets de ces différents régimes locaux sur la durabilité environnementale, sociale et économique de l'affectation et des usages des biens-fonds qui en résultent. Pour ce faire, les résultats des évaluations de la durabilité réalisées pour chaque périmètre seront systématiquement comparés à l'aide des « roses des vents » du programme d'analyse WinWin 22. Ces résultats seront comparativement mis en relation avec les principales variables explicatives supposées de notre cadre d'analyse que sont (cf. figure 1.1 ci-dessus) : les caractéristiques socio-juridiques des grands propriétaires collectifs, les règles décisionnelles internes, ainsi que les stratégies foncières annoncées, respectivement effectivement mise en œuvre dans le périmètre en fonction des objectifs poursuivis et de la configuration des acteurs en présence.

Partie II : Analyse synthétique des quatre études de cas

2 Le complexe immobilier de « La Maladière » à Neuchâtel¹¹

2.1 Choix du cas, périmètre et chronologie

Choix du cas

Cette étude de cas traite du projet de complexe immobilier de « La Maladière » à Neuchâtel. Cette nouvelle réalisation, dont les discussions préliminaires ont débuté dès mai 2002, avait pour objectif de remplacer l'ancien stade de « La Maladière », dont la vétusté et l'inadéquation aux normes en vigueur rendaient inenvisageables son exploitation à moyen terme, pour y construire sur une parcelle élargie un ouvrage composé d'un stade, de surfaces commerciales, de salles de gymnastiques, de locaux pour le Service d'incendie et de secours (SIS), de même que des locaux administratifs.

L'intérêt du cas pour notre recherche est qu'il intègre une configuration d'acteurs composée de cinq types de grands propriétaires collectifs que nous étudions, à savoir une commune (Neuchâtel), un canton (Canton de Neuchâtel), une entreprise de commerce de détail (Coop Suisse), de même qu'une caisse de pensions (PUBLICA Caisse fédérale de pension) et une fondation de placement (Swisscanto par le biais de Swisscanto Immobilien Management AG). L'ensemble de ces acteurs étant réuni sous la forme d'un partenariat public-privé (PPP), qui consiste en un financement, par le biais d'investisseurs privés, d'infrastructures de nature publique (stade, ligne de chemin de fer, école, etc.), moyennant l'obtention, pour l'acteur privé, d'un droit d'exploitation de l'infrastructure ou de l'installation à moyen ou long terme (concession), ou un transfert de propriété contractuellement défini, qui peut consis-

¹¹ Pour une étude du cas complète, se référer à P. Csikos, 2009c, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers : étude de cas du complexe immobilier de « La Maladière » à Neuchâtel*, Working Paper de l'IDHEAP (no 1)

ter, comme dans le cas qui va nous intéresser, en une parcelle auparavant propriété d'un acteur public. Dans un contexte de dissociation des ressources favorisés par le PPP, par lequel chaque acteur du partenariat apporte une ou des ressources particulières complémentaires aux autres en vue de former un ensemble plus ou moins cohérent à même de mener à bien un projet, nous tenterons de voir de quelle manière se manifestent les stratégies particulières de chacune des parties et leurs impacts respectifs sur les questions du foncier et de l'immobilier. Nous nous intéresserons en particulier à la coalition formée par les membres du PPP (Commune de Neuchâtel, Coop Suisse, HRS Real Estate SA), constituée en vue de parvenir à l'achèvement du projet, en analysant les dynamiques internes au partenariat.

Périmètre spatial de l'étude de cas

Le périmètre spatial de notre étude de cas est déterminé par le plan spécial « La Maladière ». Situé à l'est de la ville de Neuchâtel, l'ouvrage est entouré d'immeubles d'habitation, de commerces (restaurants), de surfaces artisanales (garage), et de bâtiments dédiés à l'enseignement et la formation professionnelle, ainsi que d'autres infrastructures sportives (terrains de football, patinoire, etc.).

Chronologie du cas

Situation à t-1 : Vétusté des anciennes installations, et projets de nouvelle construction

Le projet du complexe de « La Maladière » débute en mai 2002 lorsque s'engagent des discussions préliminaires entre le municipal en charge de la direction des Travaux Publics, des Sports et des Hôpitaux, D. Burkhalter, et le bureau d'architecte Geninasca-Delefortrie. Ce dernier est à la recherche de nouvelles surfaces commerciales à développer en centre-ville et désire proposer un projet autour du stade de « La Maladière ». A cette époque, la ville est confrontée à deux problèmes principaux concernant ce stade datant de 1924 : son vieillissement, qui rend une rénovation indispensable, et son inadéquation aux normes de l'Association Suisse de Football (ASF) et de l'UEFA en termes de

conditions d'accueil de compétitions sportives nationales et internationales. A cela s'ajoute que la ville cherchait, depuis plusieurs années, un lieu unique pour y installer le service d'incendie et de secours (SIS), de même qu'elle se trouvait dans la nécessité de construire de nouvelles salles de gymnastiques ; les installations actuelles étant en top petit nombre par rapport aux besoins. Si l'ancien stade avait été à l'époque construit sur une zone située à la périphérie de la Commune, la croissance de cette dernière a débouché sur une situation par laquelle cette infrastructure est maintenant située à proximité directe du centre-ville. Ce positionnement n'est pas sans valoriser fortement les terrains sur lesquels le stade est implanté, et par la même augmente la convoitise des investisseurs privés pour ce lieu.

A l'issue d'une rencontre entre le municipal Burkhalter et le directeur du service immobilier de Coop en septembre 2002, un premier projet de stade adossé à un centre commercial (de 25'000 à 30'000 m²), un parking de 1'000 places – réduit par rapport à une demande initiale de Coop de 2'000 places –, une caserne pour le SIS et des salles de gymnastique est esquissé. L'ensemble du projet étant alors discuté en petit comité, afin d'éviter des fuites qui pourraient soulever de premières oppositions de principe sur la réalisation de cette infrastructure. Dès septembre 2002 le concept est consolidé au niveau des deux partenaires que sont la ville et Coop. Cette dernière intègre alors au projet dès le mois de novembre l'entreprise générale HRS SA avec laquelle elle a l'habitude de collaborer dans le cadre d'autres réalisations du même type.

Situation à t0 : Développement du projet sous forme de PPP, échange par la ville de terrains contre un stade

En novembre 2002, une convention est signée entre la Ville, Coop et HRS par laquelle les partenaires s'engagent à réaliser un programme immobilier à « La Maladière », intégrant un stade de football de 12'000 places, un centre commercial d'environ 24'000 m², une caserne pour le Service d'incendie et de secours (SIS), six salles de gymnastique, ainsi qu'un parking payant de 900 places, le tout financé par des fonds privés.

S'en suit différentes discussions entre les parties prenantes sur les modalités de financement. Coop devait à l'origine financer le complexe. L'entrée de HRS va quelque peu modifier la donne, dans la mesure où cette dernière va se charger du financement du projet dans sa phase de développement et va trouver deux investisseurs institutionnels, la caisse de pensions de la Confédération Publica et la fondation de placement immobilier Swisscanto, intégrés dans un consortium organisé sous forme de société simple appelée Publicanto, en vue d'acquérir l'ensemble du complexe, hormis le stade. L'arrangement, annoncé en mars 2003, prévoit la vente à HRS du terrain d'environ 30'000 m² de l'actuelle « Maladière », appartenant à la Ville et au Canton, pour un franc symbolique, en échange du stade de football d'une valeur d'environ 36 millions de francs. L'ensemble du complexe deviendra, en fin de réalisation, une copropriété entre la Ville (stade) et la société simple Publicanto (surfaces commerciales et administratives, caserne du SIS, salles de gymnastique).

En mars 2003, la planification du projet est publiquement annoncée, avec pour objectif un achèvement des travaux pour le milieu de l'année 2006. S'en suit la phase politique avec l'implication des commissions parlementaires de la Ville de Neuchâtel en vue de l'élaboration du projet soumis au Conseil général en juin 2003. Celui-ci sera largement accepté par le parlement. Dès lors, tout va se dérouler relativement rapidement avec, comme nous le verrons plus loin, le retrait de deux oppositions au plan spécial et deux oppositions lors de la mise à l'enquête du projet. Après la délivrance du permis de construire au printemps 2004, soit une quinzaine de mois seulement après la signature de la première convention avec Coop et HRS, le chantier de « La Maladière » débute par la destruction de l'ancien stade en juin 2004. Après les premiers travaux d'excavation, de soutènement et de reconstruction du réseau d'eaux usées de cette partie de la Ville, la première pierre du stade est posée au début 2005. Le centre commercial sera inauguré en octobre 2006, le stade en février 2007 la caserne du SIS en avril et les salles de gymnastique en mai 2007.

Le complexe immobilier sera finalement composé d'un stade de 12'000 places de catégorie A+ UEFA, de surfaces commerciales de 28'000m², destinées à Coop et à ses 60 sous-locataires, un parking de 930 places payantes, 6 salles de sport et une caserne dont la surface totale est de 11'000m², pour un coût final d'environ 280 millions de francs.

2.2 Etapes et régimes du projet

T-1 : situation avant la réalisation du projet d'aménagement

Description sommaire du régime institutionnel local

Pour qualifier le régime institutionnel initial régulant la parcelle presentie pour la construction du complexe immobilier, nous nous basons sur les deux dimensions du régime que sont l'étendue (proportion d'usages légalement régulés par rapport au nombre total d'usages) et la cohérence (degré de reconnaissance des détenteurs des droits de propriété et d'usage par les politiques publiques.). Au vu de ce qui précède, on peut parler de *régime relativement intégré* sous domination publique, soit bénéficiant d'une large étendue et d'une bonne cohérence, dans la mesure où (1) La Commune est propriétaire de l'ensemble du foncier et de l'infrastructure du stade actuel de « La Maladière », dont elle accorde des droits d'usages à différentes parties, dont le club de football de NE Xamax, le café-restaurant, ou des organisateurs d'événements (2) la Commune et le Canton sont propriétaires des parcelles retenues pour le futur projet de complexe, (3) la Commune et le Canton orientent quelque peu l'interprétation des régulations en vue de faciliter la conversion d'une parcelle relevant initialement d'un régime juridique particulier et limitatif, et situé sur le domaine public, en une parcelle relevant du domaine privé et dont les contraintes particulières qui la grevaient sont peu ou prou annihilées, (4) les rapports entre les deux acteurs public permettent une résolution à posteriori des rapports contractuels concernant leurs échanges fonciers.

Usages

On peut recenser cinq types d'usages principaux du foncier ; usages qui se matérialisent dans l'extension spatiale de la parcelle sur laquelle reposait l'ancien stade de « La Maladière » :

Usage sportif : Au travers la location de l'infrastructure pour l'organisation de matchs de football au niveau du championnat suisse ou de ligues inférieures. La salle omnisports et les terrains de football permettent aux clubs et aux écoles de la région d'y organiser des entraînements.

Usage récréatif : Pour les spectateurs assistants aux événements (sportifs, culturels, etc.) susceptibles de se dérouler dans cette enceinte.

Usage gastronomique : Au travers du restaurant du stade.

Usage fiscal : Pour la Commune, par le biais des taxes sur les spectacles encaissées lors des manifestations (matches, concerts, etc.) se déroulant dans le stade.

Usage en tant que destination de subventions : Dans la mesure où les recettes liées au stade ne couvrent pas les dépenses générées par son exploitation, la Commune subventionne l'exploitation du stade à hauteur d'environ 450'000 francs suisses.

Acteurs et stratégies

Ville de Neuchâtel : Avant la réalisation du projet, la Ville est confrontée à une situation par laquelle le stade dont elle est propriétaire ne répond plus aux normes définies par l'Association Suisse de Football (ASF) et l'UEFA pour le déroulement de matchs de football de niveau national ou international. A cela s'ajoute pour elle la nécessité d'augmenter l'offre en salles de gymnastique et de trouver un nouveau lieu d'implantation de son service d'incendie et de secours (SIS), le tout dans un contexte financier relativement tendu. La Commune de Neuchâtel va ainsi se situer en position de sollicitrice de projets en vue

d'établir des partenariats avec des investisseurs lui permettant de répondre à ses besoins.

République et Canton de Neuchâtel : Est copropriétaire à raison d'un tiers d'une parcelle sur laquelle a été érigée une salle omnisports. Cette parcelle fait partie du nouveau périmètre nécessaire à la réalisation du complexe de « La Maladière ». Après de longues négociations le Canton va céder gratuitement à la Ville sa part de copropriété en échange de terrains appartenant à cette dernière, en vue de les destiner à l'extension du CSEM, ceci tout en contournant les contraintes juridiques cantonales qui s'appliquaient à la parcelle échangée.

Coop Suisse : Après l'échec des contacts avec Migros, l'exécutif de la Ville va directement prendre contact avec le deuxième plus grand détaillant suisse pour lui proposer un projet de centre commercial adossé à un stade et à des locaux de services publics. Coop va s'intéresser au projet, dans la mesure où elle était à la recherche de surfaces commerciales bénéficiant d'un emplacement favorable pour y développer des centres commerciaux de grande taille, type de commerce qui était son principal point faible à l'époque. Le projet de « La Maladière » semblait intéresser Coop pour trois raisons : son positionnement au centre de la plus grande ville de la région, sa proximité d'une sortie d'autoroute, et un nom connu dans les environs.

Bureau d'architecte Geninasca-Delefortrie : Le bureau d'architecte va, semble-t-il, faire office de détonateur dans ce dossier, dans la mesure où c'est lui qui va proposer à l'exécutif de la Ville de réfléchir à la possibilité de développer des surfaces commerciales sur le site de « La Maladière ».

Analyse de la configuration et des jeux d'acteurs

Confrontée à divers besoins en matière d'infrastructures, de même qu'à une situation financière ne lui permettant pas d'envisager d'importants investissements en la matière, l'exécutif de la Commune de Neuchâtel va tenter de capitaliser sur le potentiel géographique de l'emplacement de l'actuel stade de « La Maladière ». Dans un premier temps, on cons-

tate que la Ville va être active sur deux fronts. D'une part elle va tenter d'éveiller l'intérêt des grands acteurs du commerce de détail qui étaient à l'époque, pour la plupart, à la recherche d'emplacements en zones urbaines ou périurbaines pour y implanter une surface. C'était en particulier le cas de Coop, qui se situait dans une phase de profonde restructuration de sa stratégie d'implantation et tentait d'agrandir son parc d'hypermarchés, segment pour lequel elle affichait un retard important sur sa principale concurrente Migros. D'autre part, en négociant avec le Canton et avec l'entreprise « Le Café des Amis » SA, titulaire d'un droit de superficie, la Ville va tenter d'unifier la domanialité de cette zone en vue d'acquérir l'ensemble de la propriété des parcelles pressenties pour la réalisation du complexe. La Commune va ainsi, dès l'origine du projet, en être l'acteur pivot.

On peut constater qu'en T-1, la Ville va, avec ce projet, mettre sur pied les bases lui permettant de procéder à une conversion d'une partie de son patrimoine foncier en une infrastructure multi-usages lui permettant, en une opération unique, de résoudre un ensemble de problèmes générés par un manque de locaux adaptés. Cependant, cette démarche a pour effet (1) de réduire la surface du domaine public, et (2) de transférer une grande parcelle, faisant initialement partie du patrimoine de la Ville, dans les mains d'investisseurs privés, ceux-ci n'étant pas intéressés à n'obtenir qu'un droit de superficie.

Dans cette démarche, la Ville sera à la fois en position de faiblesse, mais aussi de force : de faiblesse car elle va se positionner dès le départ en tant que demandeuse d'un projet et va donc tenter d'attirer à elle des investisseurs, certains ayant déjà échafaudé des projets similaires dans d'autres communes. De force, car elle maîtrise la majorité de foncier dans cette aire de « La Maladière » et qu'elle est en mesure de mobiliser d'autres parcelles en vue de procéder à des échanges avec le Canton.

On peut enfin relever la stratégie de discrétion adoptée par la Ville et les investisseurs, non seulement par rapport à l'extérieur, mais aussi au sein des services administratifs de la Commune, ceci en vue d'éviter de pre-

mières oppositions - internes ou externes - lors de la définition des esquisses du projet.

T0 : situation en cours et à la fin de la réalisation du projet d'aménagement

Description sommaire du régime institutionnel local

Le passage de t-1 à t0 marque, dans un premier temps, l'unification de la parcelle destinée au nouveau complexe, la définition des parts de copropriété, puis le transfert formel de propriété de la parcelle de la Ville de Neuchâtel à HRS Finanzierungs- und Beteiligung SA, la filiale chargée du financement de projets de l'entreprise HRS, qui va agir en tant que propriétaire intermédiaire. Elle va être le « garant » de tout le processus d'arrangement foncier (gestion de la transaction d'échange terrain/stade, unification de la parcelle, vente des parts de copropriété de la parcelle de base, etc.), jusqu'à l'obtention du permis de construire définitif. Cette dernière va ensuite vendre la plus grande partie du complexe immobilier – avec la parcelle – au consortium Publicanto dès que le permis de construire sera obtenu en 2004.

Publicanto et la Ville vont ainsi devenir, à l'issue de la réalisation du projet, copropriétaires du complexe immobilier. Cela se matérialisera, pour la Commune, par une part de copropriété de 1710‰, soit 17,1%, immatriculée au registre foncier, composée du stade et de ses dépendances, et qui constituera sa compensation pour la cession de la parcelle ayant servi à la construction du complexe. A noter que, comme indiqué précédemment, la Ville n'obtiendra la propriété du stade et de ses dépendances qu'en fin de projet, dans la mesure où sa part de propriété aurait notamment du faire l'objet d'appels d'offre publics si celle-ci avait obtenu la propriété du stade dès l'origine de la construction. La Ville s'est ainsi dépossédée momentanément de sa copropriété en vue de passer par un régime de construction privé, plus flexible, avant de récupérer la construction achevée. Pour la société simple Publicanto, l'autre copropriétaire, sa quote-part de propriété se montera à 8290‰,

soit 82,9% de l'ensemble de l'installation. Cette société deviendra ainsi propriétaire des surfaces commerciales et administratives, du parking, de la caserne SIS et des salles de gymnastique.

Dans un second temps, la Ville de Neuchâtel va conclure des contrats de bail de longue durée avec Publicanto pour la caserne du SIS, les salles de gymnastique et les locaux administratifs du Service des sports, et va bénéficier d'autre part d'un droit d'emption sur ces installations si elle désire les acquérir à terme pour un prix dont les bases de calcul ont été définies à l'avance. Quant à Coop, elle va signer elle aussi un contrat de bail de longue durée avec Publicanto pour la location du parking et de l'ensemble des surfaces commerciales (bail général), y compris celles qu'elle va sous-louer à d'autres commerces de détail et services (boutiques, restaurants, etc.) en fournissant des prestations de « Facility Management ».

Un *règlement de copropriété* régule les liens entre les deux copropriétaires. Ce document établit ainsi les *principes de gouvernance* de ce site. Les zones mixtes, lieux où les souverainetés se croisent, sont particulièrement régulées dans ce règlement, de même que l'usage du parking. De manière générale, les usages liés au stade sont prioritaires lors du déroulement des matchs de football, alors que les usages liés au centre commercial bénéficient d'une certaine priorité le reste du temps.

Au vu de ce qui précède, on peut identifier à l'heure actuelle un *régime intégré* sous domination privée, essentiellement basé sur la *propriété* et les *relations contractuelles* et peu sur les *politiques publiques*. On se trouve presque en présence d'une « terre exempte de politiques publiques », un régime auto-organisé. On peut d'autre part relever que le règlement de copropriété permet d'établir un contexte de régulation permettant de gérer tant les usages simultanés que dissociés entre les différentes parties prenantes du complexe. Ce régime est cependant susceptible de s'effondrer dans le cas où l'un des copropriétaires vient à changer ou qu'il tente de réorganiser différemment les rapports entre les propriétaires.

Il est intéressant de relever qu'au sein de ce régime, la Ville est simultanément (1) copropriétaire d'une partie de l'installation, (2) locataire d'autres parties de celle-ci (3) titulaire d'un droit d'emption sur les parties pour lesquelles elle possède un contrat de bail, et (4) elle élabore les politiques publiques. On peut ainsi se demander dans quelle mesure, en cas de désaccord avec les investisseurs privés, la Commune peut-elle combiner des stratégies internes au niveau du règlement et des stratégies de politiques publiques en vue d'orienter la gestion du complexe en faveur de ses attentes.

Usages

On peut recenser différents types d'usage du foncier ; usages qui se matérialisent dans l'extension spatiale de la parcelle que représente le nouveau complexe de « La Maladière ». Par rapport à l'ancienne situation, le nombre de ces usages va sensiblement s'étendre :

Usage commercial : dans la mesure où le nouveau complexe propose une cinquantaine de commerces dont la gestion de l'espace et l'attribution des emplacements est gérée par Coop.

Usage sportif : au travers notamment de l'organisation de matchs de football au niveau national et international grâce à la certification attribuée par l'Association suisse de football (ASF) et l'UEFA.

Usage récréatif : Pour les spectateurs assistants aux événements (sportifs, culturels, etc.) susceptibles de se dérouler dans cette enceinte et pour les chalands fréquentant le centre commercial.

Usage gastronomique : avec une offre de restaurant élargie par rapport à la configuration précédente.

Usage administratif : par le biais des bureaux du Service des sports de la Ville de Neuchâtel installés dans cette enceinte.

Usage sanitaire et de sécurité : avec l'installation d'une caserne du Service d'incendie et de secours (SIS) de la Ville, et intégrant sous le même toit : pompiers-ambulanciers, pompiers volontaires et protection civile.

Usage culturel et social : avec la mise à disposition d'espaces de rencontre et de salles de réunion.

Usage hôtelier : par la mise à disposition d'hébergements temporaires sous forme de dortoirs

Usage financier : au travers des rendements des locations dont bénéficie l'entreprise propriétaire (Publicanto), le bailleur général des surfaces commerciales (Coop) et la Ville lorsque celle-ci met en location le stade pour le NE Xamax ou pour l'organisation de manifestations culturelles (p.ex. : concerts).

Usage en tant que destination de subventions : Dans la mesure où les recettes liées au stade ne couvrent pas les dépenses générées par son exploitation, la Commune subventionne l'exploitation du stade estimée en 2006 à hauteur d'environ 550'000 francs suisses.

Usage promotionnel : dans la mesure où le stade représente une forme de carte de visite pour la Ville, de même que pour les surfaces commerciales, capitalisant sur le nom « La Maladière », qui bénéficie d'une certaine popularité dans la région.

Acteurs et stratégies

La Ville de Neuchâtel : Dans un premier temps, sans pour autant être juridiquement directement impliquée – elle ne deviendra copropriétaire de l'infrastructure qu'en fin de réalisation –, la Ville de Neuchâtel va endosser le rôle de pivot de ce projet, au sein d'une coalition regroupant HRS et Coop.

République et Canton de Neuchâtel : Suite à l'échange global de terrain, le Canton a négocié un droit d'usage gratuit des salles de gymnastique pendant un nombre d'heures hebdomadaires déterminé.

Coop : Bien que ne détenant aucun titre de propriété sur le complexe, Coop va être l'un des acteurs à l'origine du projet – rappelons qu'il a été directement sollicitée par la Ville – et va définir les caractéristiques techniques et architecturales des surfaces commerciales et du parking en

vue de les adapter à ses besoins. Il va d'autre part lui même, en accord avec la Ville, proposer HRS comme développeur du projet, dans la mesure où il s'agit d'une entreprise avec laquelle la coopérative avait déjà collaboré pour des projets similaires. Comme nous l'avons évoqué précédemment, à la fin du processus de réaménagement, Coop s'est assuré un droit d'usage de longue durée des surfaces commerciales et du parking au travers d'un bail général.

HRS Real Estate SA: Il s'agit de l'entreprise générale qui va prendre en charge, dans un premier temps, l'ensemble des frais de conception du projet (plans, rapports, procédures, etc.), puis lors de l'obtention du permis de construire, qui va rechercher des investisseurs institutionnels afin de leur proposer l'acquisition du complexe (sauf le stade). HRS a ainsi agi en tant qu'investisseur intermédiaire et, dans le cas de la Ville, a conservé les parts de copropriété du stade jusqu'à sa remise finale.

Publicanto (société simple) : Propriété de Swisscanto et de la caisse de pensions Publica, la société simple Publicanto a acquis, auprès de HRS, l'ensemble des parts de copropriété, sauf celle concernant le stade.

Neuchâtel Xamax (club de football) et Pro'Imax SA : Le club de football NE Xamax est locataire de la Ville pour le stade et les dépendances par le biais de sa société de promotion Pro'Imax SA qui lui appartient. Cette société anonyme a une mission de relation publique avec les partenaires du club et assure la gestion de l'« espace hospitalité » (VIP) du nouveau stade de « La Maladière ».

Associations de commerçants : Lors de la présentation du projet, les associations de commerçants du centre-ville ont manifesté leurs inquiétudes de voir le centre de gravité commercial de la commune se déplacer vers le nouveau complexe, notamment à cause de son parking souterrain qui permet un accès direct et aisé aux commerces en surface. Le volet consacré aux impacts socio-économique de l'étude d'impact réalisée dans le cadre de ce projet a plutôt mis l'accent sur la « complémentarité » de l'offre de commerce à « La Maladière » avec celle du centre-ville, favorisée par la mise en place d'une ligne de bus reliant le nouveau complexe au centre de la ville (Place de Pury).

Association Transports et Environnement (ATE) : En termes de dépassements potentiels des valeurs limites de l'OPair ou de l'OPB, l'ATE n'a pas fondé d'opposition sur ces critères, dans la mesure où l'étude d'impact montrait que ces valeurs limites ne devraient pas être dépassées. Sa présence a notamment influencé la définition de la capacité du parking et la réalisation d'aménagements permettant de réduire les nuisances sonores.

Garage Pierre Senn : Le propriétaire du garage situé au nord du complexe a fait opposition formelle au permis de construire de « La Maladière ». Une convention clarifiant l'ensemble des points soulevés a été finalement signée en échange du retrait de cette opposition.

L'Association du quartier du Mail : La seconde et dernière opposition au permis de construire est venue d'une association d'un quartier environnant qui s'inquiétait des problèmes de circulation que pourrait générer cette installation et des mesures prises pour assurer la sécurité des piétons et des cyclistes sur cette zone. Une convention va permettre de lever cette opposition

Six particuliers et l'Association du quartier de la Maladière : Après la réalisation du projet, ces acteurs ont lancé une opposition contre la révision du plan spécial en 2006 qui avalisait le dépassement de huit mètres des mâts d'éclairage du stade par rapport à la cote d'altitude maximale spécifiée dans le règlement du plan spécial. Cette affaire n'est pour l'heure pas encore réglée, dans la mesure où une réévaluation de la taille des mâts semble rendre le stade incompatible avec les normes de l'ASF et de l'UEFA.

Analyse de la configuration et des jeux d'acteurs

Même si elle n'était officiellement pas maître d'œuvre du projet, la Ville de Neuchâtel a pourtant été l'acteur central du développement de « La Maladière » par le biais de trois stratégies principales :

1) *Stratégie de la coalition* : dès l'origine du projet, la Ville – et plus spécifiquement le Conseiller communal en charge des travaux publics et

une partie de son administration –, Coop et HRS ont dans un premier temps échafaudé l'ensemble du projet dans une démarche empreinte de discrétion et au sein d'un petit comité de pilotage. Cela donne un sentiment d'une « coalition de bâtisseurs » évitant l'implication des « aménagistes » dans le projet. Dans nos entretiens, le mot « confiance » est apparu à plusieurs reprises pour qualifier la relation tripartite que ces acteurs ont tissée entre eux. Ainsi, les éventuels points d'achoppements étaient réglés au sein de groupe avant la présentation de la position finale de l'ensemble de la coalition ;

2) *Stratégie de séparation des rôles* : au sein de la coalition chacun a tenu un rôle bien précis qui n'a semble-t-il que peu varié depuis le début du projet. Ainsi, Coop, HRS et le bureau d'architecte ont développé l'ensemble du concept architectural et commercial du projet « La Maladière » alors que la Ville a pris en charge l'ensemble des négociations avec les opposants et le Canton.

3) *Stratégie d'anticipation des oppositions* : elle s'est manifestée par l'adaptation du projet, étapes par étapes, en vue de favoriser son acceptation rapide par les opposants. La bonne connaissance du terrain politique neuchâtelois par l'exécutif et l'administration a permis d'identifier les points d'achoppement dès la conception du complexe et a débouché sur une négociation en premier lieu interne à la coalition (par ex. : définition du nombre de places de stationnement). La Ville tentant dans un premier temps de faire valoir les points d'opposition potentiels à ses partenaires, avant que ceux-ci n'apparaissent de manière effective (par ex. : acceptation de la réduction des places de parking par Coop), pour ensuite mettre en avant les concessions ainsi obtenues au sein de la coalition pour convaincre les opposants d'abandonner leur procédure. Ceci a permis de faire retirer toutes les oppositions par leurs initiateurs respectifs et non pas seulement de les faire lever.

4) *Stratégie de rapidité* : corollaire au point précédent, le déroulement des négociations s'est, à pratiquement à chaque reprise, conclu par la signature d'un accord immédiatement après la fin des discussions avec les opposants. Ceci s'est fait par le biais de conventions liant les parties

et permettant de sécuriser, pour l'ensemble des acteurs, les modalités alors conclues.

Au vu de ce qui précède, on constate donc que la Ville a toujours été en première ligne dans les négociations de définitions concrètes des contours du projet au sein de la coalition et au niveau des discussions avec les parties prenantes externes (ATE, associations de commerçants, etc.). Elle a ainsi conservé le contrôle politique du projet, sans pour autant en avoir le contrôle ni économique, ni même foncier. Ce contrôle politique lui a d'ailleurs permis de compenser en partie la perte de son contrôle foncier – car elle avait vendu le terrain en début de projets aux investisseurs privés –, dans la mesure où les menaces externes d'oppositions potentielles lui ont donné un levier lui permettant d'orienter certains choix des investisseurs en termes d'aménagement du complexe. On peut donc penser que la Ville a en quelque sorte instrumentalisé les opposants potentiels en vue d'accroître son poids politique au sein de la coalition, ce qui lui a permis d'être considéré, à tort ou à raison, comme un partenaire apte à faire une pesée d'intérêts pondérée entre les demandes des membres de la coalition et celles des parties prenantes externes.

Il est intéressant de relever que l'investisseur final du projet, à savoir Publicanto, ne va pratiquement avoir aucun rôle dans le montage du projet et de définition de ses caractéristiques. Le promoteur et les locataires, sans avoir de titres de propriété formels sur les parties du complexe appartenant à Publicanto, vont définir à la place de cette dernière les orientations que l'installation va prendre.

Dans la coalition Ville-Coop-HRS-Publicanto, on peut identifier une configuration typique d'acteurs avec un propriétaire foncier, une entreprise générale faisant office de promoteur, un locataire général (Coop) et un investisseur institutionnel cherchant des projets clés en mains. Pour reprendre notre idée de *configurations d'acteurs quadripartites*, on pourrait ici considérer la Ville de Neuchâtel comme détentrice d'un *stock de terrains*, l'entreprise générale HRS d'un *stock de ressources cognitives* (expertise en ingénierie,), les locataires (Ville et Coop) comme

détenteurs d'un *stock de production de valeur* (éducation, commerce, etc.) et enfin les fonds de placement ou les caisses de pensions (Swisscanto et Publica) d'un *stock de capital* (ressources financières). Le projet étant constitué des apports de chaque partie. Cette perspective renforce le constat que les différents acteurs du foncier et de l'immobilier semblent se focaliser sur un nombre limité de fonctions spécifiques (ou de ressources conservées en stock) et tendent à transférer à d'autres acteurs toutes celles relevant d'activités considérées comme périphériques.

Après la réalisation du complexe, on constate la mise en place d'une gouvernance bipartite de celui-ci entre deux copropriétaires dont la définition des parts se fait à travers les fonctions du bien-fonds : propriété du stade et des dépendances à la Ville (1710‰) et propriété des surfaces commerciales, administratives, salles de gymnastique et caserne SIS à Publicanto (8290‰) (figure 7). Cette nouvelle structure de gouvernance va sensiblement gagner en complexité par rapport à T-1, dans la mesure où le nombre d'acteurs-usagers va s'accroître, et les rapports entre ces derniers vont se « contractualiser » avec la mise en pace de contrats de locations s'appliquant à différentes fonctions du complexe de « La Maladière » (stade, surfaces commerciales, parking, etc.), de même que des rapports simultanés de copropriété et de contrat de bail entre la Ville et Publicanto au niveau la location par la première des salles de gymnastiques, de la caserne SIS et des surfaces administratives appartenant à la seconde.

2.3 Configurations et stratégies des acteurs

Au vu de ce qui précède, on constate que ce cas illustre l'émergence d'une coalition composée de la Ville, de Coop, et de l'entreprise générale HRS, au sein de laquelle la Ville, en tant qu'initiatrice, va prendre une place centrale en assurant des fonctions de promotion, coordination, et médiation en vue de faire avancer rapidement le projet. Alors même qu'elle n'est propriétaire que d'une faible part du complexe immobilier (17%), la ville va mobiliser un certain nombre de ressources clés en vue d'assurer la réalisation du projet : (1) « ressource foncière »

en premier lieu, dans la mesure où la ville est le principal propriétaire du terrain (en T-1) sur lequel était envisagé le complexe, (2) « ressource réseau », car les membres de l'exécutif et de l'administration disposent des relais nécessaires au sein des milieux politiques (Canton), des milieux associatifs (ATE et associations de quartier), et des milieux économiques (commerçants), (3) « ressource politique », dans la mesure où la Ville ne va pas hésiter à donner sa caution politique aux engagements de certains acteurs alors même qu'elle n'est pas partie prenante aux accords contractuels, (4) « ressource symbolique » qui verra la Ville exploiter la certaine euphorie populaire qui accompagnera le déroulement d'Expo.02 à Neuchâtel pour proposer un projet pouvant être perçu comme porteur pour l'avenir.

Si la Ville a eu un rôle central, on ne peut pas exclure qu'elle ait été en partie instrumentalisée par ses partenaires privés (Coop et HRS) ; en effet, ceux-ci, en restant au second plan et en laissant l'exécutif de la Commune et son administration gérer les relations avec les instances politiques (Canton) et les autres acteurs (riverains, associations écologiste, commerçants, etc.), bénéficiaient directement du climat relativement serein qui a régné autour de ce projet et qui a favorisé sa rapide avancée. D'autre part, ils s'épargnaient des coûts de transaction avec les autres parties susceptibles d'être gourmands en ressources tant temporelles que financières, tout en se contenant de faire quelques concessions.

Sans revenir en détail sur des éléments analytiques que nous avons déjà posé à chaque étape de l'analyse, on peut constater, de manière générale, que le régime local du complexe de « La Maladière » semble tenir, dans la mesure où la Ville de Neuchâtel pilote l'ensemble de la procédure de réalisation, tant au niveau interne (au sein de la coalition Ville-Coop-HRS), qu'au niveau externe (auprès des autres parties prenantes). Elle assure en cela la mise en cohérence de l'ensemble de la configuration d'acteurs.

En s'intéressant au rapport au foncier de la Ville, on constate que celle-ci va opérer une succession d'étapes en vue de rendre son terrain compatible avec l'usage qu'elle voulait nouvellement en faire. En premier

lieu, elle va racheter un droit réel (droit de superficie) accordé antérieurement à un tiers (« Café des Amis » SA), en vue de contrôler l'ensemble des droits d'usage de sa parcelle. En second lieu, elle va, par le bais d'un échange foncier, acquérir le tiers de copropriété qu'elle ne contrôlait pas sur une parcelle adjacente en vue de l'incorporer à ses autres parcelles (remembrement parcellaire). Cet échange, à travers une interprétation relativement souple de la Loi sur les eaux, va lui permettre de soustraire ladite parcelle à un régime juridique qui en limitait l'usage. La Ville va ensuite faire passer la propriété de la parcelle alors unifiée sous différents régimes successifs. Le régime initial est bien entendu la propriété publique de la parcelle. Puis, la vente de celle-ci pour un franc symbolique à HRS (propriétaire intermédiaire), va la faire passer sous un régime privé et va ainsi permettre la réalisation du complexe en dehors des règles régulant l'attribution des marchés publics auxquelles aurait du se conformer la Ville si elle avait été le maître d'œuvre du projet. HRS va, dès l'obtention du permis de construire, transférer une grande partie de la propriété du terrain (8290‰) à l'investisseur financier Publicanto, mais va conserver la propriété du reliquat. A la fin des travaux, HRS va transférer la propriété des 1710‰ restant à la Ville, en même temps que le stade, ce qui constituera pour cette dernière la compensation pour la cession de l'ensemble de la parcelle au début du projet. On se retrouve ainsi, à la fin de la construction du complexe immobilier de « La Maladière », avec une part de 8290‰ sous régime privé, et 1710‰ sous régime public, le tout étant régulé par un règlement de copropriété établi entre Publicanto et la Ville. Au vu de ce qui précède, nous pouvons observer un cas d'acteur public, s'étant volontairement et temporairement séparé d'une partie de sa propriété, en vue d'éviter des règles d'adjudication publiques et leurs lourdeurs, réelles ou supposées, que cela implique. Cela pose la question des risques juridiques liés à ce type de procédure, notamment en cas de faillite ou de malversation du propriétaire intermédiaire et de la menace de perte définitive de la propriété foncière.

Ce cas nous permet d'autre part de rendre visible le rôle central que revêtent, dans ce type de réalisation, le promoteur (HRS) et certains locataires (Coop) qui ne sont cependant ni investisseurs, ni concepteurs

du tissu urbain, mais qui deviennent les interlocuteurs centraux d'un tel projet d'aménagement. Au sein de ce processus, le promoteur tient le rôle du « gouverneur » du projet et assure l'acquisition, la conservation, la réalisation, le découpage, l'attribution et le transfert des parts de foncier et d'immobilier auprès des propriétaires initiaux et finaux. Il va aussi rechercher des investisseurs qui constitueront les propriétaires finaux de tout ou partie de l'infrastructure. Certains locataires, tels que Coop, jouent quant à eux un rôle de « prescripteur » en définissant les besoins techniques liés au projet dont ils vont s'assurer un certain nombre de droit d'usages plus ou moins élargis.

2.4 Impacts sur la durabilité

Le tableau de synthèse suivant présente le bilan des coûts et bénéfices en fonction des composantes dégagées au cours de l'analyse WinWin 22 :

Tableau 2.1
Synthèse des résultats par composante

Composantes	Plutôt bon	Moyen	Plutôt mauvais
Air/atmosphère			X
Déchets		X	X
Énergie			X
Sol			X
Biens		X	
Infrastructures	X		
Moyens financiers	X		
Bien-être mental	X		
Personnes physiques	X		
Santé physique		X	

Culture	X	X	
Fonctionnement institutionnel		X	
Réseau professionnel	X	X	

Interprétation

On constate de manière générale que les composantes ayant trait à la durabilité écologique du complexe de « La Maladière » sont évaluées plutôt négativement. Cela s'explique par le fait qu'en T-1 la parcelle, était quasi-exclusivement utilisée pour des usages ayant trait à la pratique du sport et que les mouvements de véhicules générateurs de nuisances sonore et de pollution de l'air étaient sensiblement moins nombreux. Il est d'ailleurs intéressant de relever le fait que les modifications techniques lors de la conception du bâtiment se sont concentrée sur la limitation des immissions sonores, par le bais de l'enterrement des canaux de livraisons par camion, et non pas des immissions polluantes, ce qui vient à confirmer que les principes de régulation du bruit au travers de l'Ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB) sont sensiblement plus contraignants ceux ayant trait à l'air et régulés au sein de l'Ordonnance sur la protection de l'air (OPair).

Au niveau de l'usage du sol, on constate qu'avec le nouveau complexe, la surface bâtie a été sensiblement étendue. On peut d'autre part relever qu'en reconstruisant un stade à cet endroit, on affecte une portion non négligeable de ce qui constitue maintenant le centre-ville à des usages relativement marginaux – sur l'ensemble de l'année le stade n'est effectivement utilisé que peu de jours pour des matchs de football – et potentiellement risqués. On pourrait même dire que l'on assiste à une forme de « dé-mixité » des usages, dans la mesure où les surfaces consacrées au football ne peuvent pas être consacrées à d'autres usages tels que l'habitat par exemple, en particulier dans une zone qui pourrait potentiellement, du fait de sa centralité, être propice à ce type d'usage. On peut d'ailleurs émettre l'hypothèse qu'il est économiquement non durable de consacrer une telle part de la parcelle à un stade très rare-

ment utilisé au contraire d’autres usages tels que le logement qui n’ont, semble-t-il, pas été intégrés à la réflexion du projet.

On peut cependant noter différentes points favorables en termes de durabilité ayant trait à la qualité et au positionnement des nouvelles infrastructures répondant aux dernières normes en matière de pratique sportive (stade, salles de gymnastiques) ou de sécurité (stade, services de secours) par exemple. L’aspect culturel est aussi amélioré, avec une augmentation potentielle de l’offre d’évènements sportifs ou musicaux pouvant trouver leur place dans le nouveau complexe. En termes de réseau professionnel, relevons le niveau de collaboration étroit entre la Ville – ou plus spécifiquement certains de ces services – et les investisseurs privés, réunis au sein de la coalition que nous avons longuement parlé. Soulignons enfin, en terme de point mitigé, la relative faiblesse du processus démocratique qui n’a pas débouché sur une consultation de la population par le biais des urnes (référendum facultatif) lors du dépôt du plan spécial, plan qui est susceptible d’influencer sur le long terme le développement des quartiers est de la Ville de Neuchâtel.

2.5 **Tableau de synthèse**

Ce tableau présente l’évolution des processus de régulation du complexe immobilier de « La Maladière ».

Tableau 2.2
Tableau de synthèse La Maladière

Périodisation	t-1	t0
Structure, organisation du propriétaire	La Commune de Neuchâtel est propriétaire de la plupart des parcelles, sauf l’une d’entre-elle, copropriété à 1/3 du Canton et régulée par un régime particulier (LE).	HRS est le propriétaire intermédiaire de la parcelle unifiée. La propriété est ensuite transférée à Publicanto (à hauteur de 8290‰), et le reliquat en fin de réalisation, à la Ville (à hauteur de 1710‰).

<p>« Stratégie » de gestion du propriétaire du bien-fonds</p>	<p>Deux stratégies principales (1) valoriser ses terrains en sollicitant des investisseurs privés en vue du financement d'une infrastructure sportive, et de différents locaux administratifs (2) convertir du capital foncier en du capital infrastructurel (stade).</p>	<p>Pour l'investisseur Publicanto, tirer des revenus (loyers) des surfaces louées notamment à la Ville et à Coop. Pour la Ville, réorganiser le service des sports en vue d'assurer la gestion et l'exploitation du stade pour des activités sportives et culturelles. Promouvoir le stade en tant qu'infrastructure de référence.</p>
<p>Usages (acteurs) et rivalités</p>	<p>Principalement usage sportif (stade pour NE Xamax, salle omnisports, terrains d'entraînement).</p>	<p>Principalement usage financier (Publicanto), commercial (Coop), sportif (Ville-NE Xamax), sécuritaire (SIS).</p>
<p>Régulation : Droit privé (contrat), Individuel</p>	<p>Droit de superficie accordé à long terme à une société anonyme exploitant un café-restaurant (contrat de rachat par la Ville). Convention d'échange foncier global entre la Ville et le Canton.</p>	<p>Règlement de copropriété établi entre Publicanto et la Ville. Contrats de bail entre : - La Ville et Publicanto - Coop et Publicanto - Ville et Pro'Imax SA - Locataires commerciaux et Coop - etc.</p>
<p>Régulation : « zonage » privé, collectif</p>	<p>Zone d'utilité publique avec équipements (ZUPE) (sportif).</p>	<p>Le plan spécial permet de déroger au plan d'aménagement communal et rend possible une affectation commer-</p>

		ciale.
Qualification du régime : étendue et cohérence	Le régime peut être qualifié d'intégré (sous domination publique).	Le régime peut être qualifié d'intégré (sous domination privée).

2.6 Discussion des hypothèses

Cette section revient sur les hypothèses énoncées plus haut. Chacune d'entre elles sont passées en revue et discutées brièvement à la lumière de ce cas.

Hypothèses portant sur les effets des caractéristiques socio-juridiques des organisations et des règles décisionnelles internes sur les choix opérés en matière de stratégies politiques et/ou foncières

H 1 : Cette hypothèse ne semble pas pertinente dans notre cas.

H 2 : Cette hypothèse peut être en partie validée. Dans l'aire géographique envisagée pour la construction du nouveau complexe de « La Maladière », la Ville de Neuchâtel n'avait pas le contrôle de l'ensemble des parcelles nécessaires. Le Canton était copropriétaire avec la Ville de l'une d'elles. Cette parcelle était régulée par le régime particulier et restrictif de la Loi sur les eaux (LE). La Ville va donc, par le biais d'une procédure d'échange foncier avec le Canton, éliminer les contraintes particulières issues des politiques publiques qui s'appliquaient à cette parcelle et va, au travers d'une forme de remaniement parcellaire, la débarrasser de son statut de terrain issu du « domaine public lac remblayé ».

H 3 : Cette hypothèse ne semble pas pertinente dans notre cas.

H 4 : Cette hypothèse ne peut pas être validée au vu des données à notre disposition. Cependant, on constate une complexification des structures administratives de gestion de l'infrastructure du stade au sein de la Ville de Neuchâtel avec, comme nous l'avons montré, une forme d'allongement de la chaîne décisionnelle et une fragmentation des fonctions associées à la gestion quotidienne du stade (promotion, exploita-

tion, Task Force). Cependant, il ne nous est pas possible de donner une réponse quant à la concrétisation effective ou non, dans notre cas, de l'autonomisation de ce service au sein de l'administration.

Hypothèses concernant les liens entre types et objectifs des organisations et l'orientation de leurs stratégies foncières

H 5 : La première partie de cette hypothèse peut être validée. Dans le cas qui nous intéresse, la Ville de Neuchâtel va, en premier lieu, mobiliser ses possessions foncières en vue de les convertir en possessions infrastructurelles, dans la mesure où elle n'avait pas les moyens financiers de réaliser un ensemble d'installations (stade, salles de gymnastique, locaux pour le SIS) qui lui était nécessaire. Elle va ainsi agir sur les marchés fonciers en mettant à disposition et en valorisant ses parcelles comme une forme de monnaie d'échange (capital foncier) en vue du développement d'un projet financé par des investisseurs privés. Parallèlement, elle va mobiliser ses accès privilégiés au sein des arènes politiques en vue (1) de supprimer les limitations d'usages grevant l'une des parcelles du domaine public devant faire partie du complexe, (2) convaincre le Canton, par le bais d'échanges fonciers et de délivrance de droits d'usage des infrastructures, d'abandonner l'une de ses installations (salle omnisports) qui n'avait pourtant pas fait l'objet d'un amortissement complet, (3) prendre l'initiative du dialogue et de la négociation avec les opposants au projet.

H 6 : Cette hypothèse ne semble pas pertinente dans notre cas.

H 7 : Cette hypothèse doit être nuancée. Dans notre cas, nous avons deux principaux types d'acteurs investissant de manières différentes dans le foncier. En premier lieu, nous avons les investisseurs institutionnels représentés par la caisse de pensions Publica et le gestionnaire de fonds de placements immobiliers Swisssanto au sein de leur société simple commune Publicanto. Ces deux types d'institutions sont des investisseurs immobiliers professionnels qui tirent des revenus de la location de biens-fonds dont ils détiennent la propriété. Ils bénéficient en cela de flux financiers plus ou moins réguliers qui doivent être investis dans des classes d'actifs générant des revenus relativement stables et bénéficiant d'une bonne protection contre les risques liés à l'inflation.

Ce type d'acteurs est attaché à la propriété formelle des biens-fonds. Dans notre cas, cela est d'ailleurs confirmé par le fait qu'ils ont refusé la possibilité d'obtenir un droit de superficie à long terme en lieu et place de la propriété des parcelles destinées au complexe immobilier.

Il existe d'autre part une autre catégorie d'investisseurs actifs dans l'immobilier pour leurs besoins d'expansions que sont les acteurs du commerce de détail, à l'image de Coop. Cet acteur en particulier est essentiellement intéressé à l'acquisition de droits d'usage à long terme en vue d'implanter une surface commerciale propre, mais aussi d'assurer la gestion, par le biais de contrats de baux généraux, de l'ensemble du centre commercial afin d'être en mesure de choisir les locataires qui entoureront son commerce. Ce type d'investisseur n'est ainsi pas nécessairement intéressé à la propriété formelle, dans la mesure où celle-ci suppose une immobilisation importante de capitaux qui, de ce fait, ne peuvent être investis dans leur cœur de métier. Pourtant, et on le constate dans le cas de « La Maladière », ce type d'acteurs met un point d'honneur à se situer à l'origine du projet, en vue de l'orienter vers ses besoins spécifiques et ainsi disposer d'une installation répondant à ses attentes, sans pour autant devoir en contrôler la propriété.

Dans le cas qui nous intéresse, on peut ainsi observer une configuration typique, mettant en scène un acteur du commerce de détail à la recherche de surfaces attractives (Coop), un promoteur ou une entreprise générale ayant une certaine expertise dans les grands ouvrages de ce type (HRS), et deux investisseurs cherchant à placer leurs capitaux (Swisscanto et Publica), à la recherche de biens-fonds situés dans des emplacements porteurs et bénéficiant de baux de longues durées signés par des locataires affichant un profil de risque minimal (Ville de Neuchâtel et Coop).

Il est important de relever le cas de la Ville de Neuchâtel, dont les finances ne lui permettent pas d'investir dans de nouvelles infrastructures extrêmement coûteuses. Elle est dans une situation par laquelle elle est contrainte d'acquérir des droits d'usages, en payant au propriétaire un loyer par le biais de son budget de fonctionnement, en lieu et place de devenir propriétaire et immobiliser un important capital. Dans le cas

qui nous intéresse, la Ville finance ainsi l'accès à des droits d'usage à défaut d'avoir les moyens d'être propriétaire de ses infrastructures, ceci tout en s'assurant un droit d'emption lui permettant à long terme de devenir propriétaire de celles-ci.

Hypothèses portant sur les liens entre stratégies politiques et/ou foncières et usages effectifs des biens-fonds

H 8 : Cette hypothèse peut être validée. Les deux investisseurs que sont Swisscanto et Publica passent par le biais d'une société simple (Publicanto) en vue de contrôler indirectement le complexe immobilier de « La Maladière » (forme indirecte de propriété). Cette société n'a pas à proprement parler d'activité opérationnelle, mais peut être essentiellement considérée comme un véhicule d'investissement, ayant pour but de faciliter la détention d'un bien-fonds par deux investisseurs différents. Cette forme de propriété, associée à la signature, dès la fin de la construction de l'installation, de baux de longue durée, fait passer dans les mains des locataires (Coop et Ville de Neuchâtel) la charge de gestion et d'entretien du complexe. Cela leur donne une certaine forme d'autonomie dans les usages effectifs du bien-fonds, cependant cadrée par les modalités contractuelles définies dans les baux qu'elles ont signés avec Publicanto.

H 9 : Cette hypothèse peut être partiellement validée. Même si l'on peut considérer les investisseurs institutionnels, tels que les caisses de pensions, comme relativement stables et orientés vers la détention à long terme des biens-fonds, la modalité de détention indirecte permet une certaine flexibilité, tant en matière d'investissement que de désengagements, qui s'opère ainsi par le simple transfert de parts (actions) de la société au profit du nouvel acheteur – et non plus par le passage long et relativement contraignant par le biais d'actes notariés par exemple. A cela s'ajoute que l'évolution des caractéristiques socio-économiques des régions d'investissement de ces grands acteurs du foncier et de l'immobilier sont régulièrement évaluées par le biais d'indicateurs fournis par des bureaux de conseils spécialisés (ratings). Ces derniers orientent passablement le choix de ces acteurs quant aux processus d'investissement ou au contraire de désinvestissement qu'ils opèrent au

profit ou à l'encontre de l'une ou l'autre des aires régionales. A cela s'ajoute que les contraintes liées à la nécessité de diversification géographique a une tendance à désancrer localement l'orientation des investissements de ces acteurs, au profit d'un déploiement plus large de ces même investissement sur l'ensemble du territoire national ou même à l'étranger.

H 10 : Cette hypothèse ne semble pas pertinente dans notre cas.

H 11 : Cette hypothèse ne semble pas pertinente dans notre cas.

Hypothèses portant sur les liens entre usages effectifs des biens-fonds et les effets en termes de durabilité écologique, économique et sociale

H 12 : Cette hypothèse ne semble pas pertinente dans notre cas.

H 13 : Cette hypothèse ne semble pas pertinente dans notre cas.

3 Le pôle de développement économique du Wankdorf¹²

3.1 Choix du cas, périmètre et chronologie

Choix du cas

Deux plans directeurs régionaux se sont succédé afin de diriger le développement du quartier du Wankdorf, situé à l'est de Berne. Bien qu'ils servent tous les deux à concrétiser localement le programme bernois de création de « pôles de développement économique (PDE) », la conception des deux plans directeurs successifs est très différente. Alors que le premier plan directeur est conçu de manière classique selon un système de fiches, le second est structuré de manière beaucoup plus libre afin de garantir suffisamment de marge de manœuvre lors de sa mise en œuvre. Alors que dans le premier, les propriétaires fonciers n'ont pas été impliqués, ils constituent le noyau dur du second. Alors que les autorités agissaient en tant que puissance publique dans le premier, elles agissent autant en tant que développeurs, voire comme promoteurs, dans le second (à tel point d'ailleurs que le coordinateur du deuxième plan directeur a dû être choisi en dehors de l'administration pour garantir son impartialité). Toutes ces raisons illustrent un changement intervenu dans la manière de concevoir le processus de planification et d'aménagement du territoire qui se fait en collaboration étroite avec les acteurs privés, en particulier les propriétaires fonciers qui correspondent généralement aux investisseurs potentiels.

La porte d'entrée de cette étude de cas est le PDE du Wankdorf. Ce cas concret permet l'analyse des stratégies des différents propriétaires fonciers et des acteurs planificateurs et leurs conséquences sur la durabilité.

¹² Pour une étude du cas complète, se référer à J.-D. Gerber, 2008f, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers : étude de cas du pôle de développement économique du Wankdorf*, Working Paper de l'IDHEAP (no 2)

L'objectif de cette étude de cas est donc de mettre en évidence cette interaction entre processus d'aménagement et propriété foncière.

Lancé en 1989, le programme PDE¹³ a comme objectif de concentrer les places de travail en des lieux choisis et de promouvoir un développement économique. Il s'agit ainsi d'aménager certains emplacements stratégiques centraux de telle sorte que des entreprises puissent s'y installer, construire ou s'agrandir dans les meilleurs délais possibles.

Face à la concurrence des villes les unes avec les autres, il apparaît que la région en mesure de garantir la possibilité de réaliser rapidement les projets de construction a les meilleurs atouts pour attirer des entreprises. Le programme prévoit ainsi notamment de mettre à disposition sur les sites retenus des espaces convenant à des bureaux ou à des commerces, ou des espaces affectés aux loisirs. Les pôles de développement sont situés aux points nodaux des transports publics (RER bernois) et offrent un large réservoir de main-d'œuvre et de clients. Tout en promouvant des emplacements aussi bien desservis que possible, l'objectif est de limiter les transports privés au strict minimum afin de veiller à ce que la pollution atmosphérique supplémentaire reste à un niveau aussi bas que possible.

Il apparaît que le succès d'un projet de pôle de développement requiert en fin de compte un large consensus en ce qui concerne les choix d'aménagement du site : le canton doit collaborer avec les communes concernées, mais également avec les propriétaires fonciers concernés ou les entreprises de transport.

Périmètre spatial de l'étude de cas

Cette étude de cas reprend le périmètre du plan directeur cantonal PDE Wankdorf. Ce dernier s'étend sur le territoire de trois communes : Berne, Ostermundigen et Ittigen. Dans le cadre de la présente étude,

¹³ Source : Site du canton de Berne. URL : www.jgk.be.ch/site/fr/index/agr/agr_raumplanung/agr_raumplanung_kant_rp/agr_raumplanung_kant_rp_siedlungswirtschaft/agr_raumplanung_kant_rp_siedlungswirtschaft_esp.htm

l'accent est toutefois mis sur l'analyse de la partie bernoise du périmètre.

Vu l'importance stratégique des terrains de ce périmètre pour le développement futur de la ville, les discussions entre les acteurs responsables de la planification, les propriétaires fonciers, les représentants politiques et les associations de quartier sont particulièrement animées. Dans ce sens, ce périmètre illustre idéalement les intérêts parfois divergents qui opposent planificateurs, propriétaires civils et population.

Évolution des usages

Depuis le tournant du millénaire, le quartier PDE Wankdorf a subi des changements d'usages très importants qui ont un impact direct sur son développement spatial.

La construction du Stade de Suisse a nécessité une réflexion sur la gestion des véhicules, non seulement en situations de pics, mais également pour l'accès au centre commercial, que le modèle de financement retenu impliquait de créer pour lever les fonds nécessaires.

La planification pour la nouvelle gare RER du Wankdorf et les réflexions sur l'aménagement de cette zone dénommée « Umfeld S-Bahn-Station » (comprenant le Business Park de Berne, l'aire des anciens abattoirs, et les aires AMAG, CFF et Mercedes) ont mis en évidence les problèmes de gestion de la circulation auxquels doit faire face l'ensemble du quartier. Outre la gestion des pics de flux générés par les manifestations de la BEA ou par le stade du Wankdorf, le changement de zone de la gare RER du Wankdorf et environs réalisé en 2002 a un impact important sur la circulation, puisque la nouvelle zone de services (*Dienstleistungszone*) crée des flux potentiellement beaucoup plus importants que l'ancienne zone d'industrie et d'artisanat (*Industrie- und Gewerbezone*). Les bureaux ainsi voulus par la ville pour valoriser ses terrains drainent en effet des pendulaires à une échelle régionale qui sont très difficiles à contrôler.

La situation de l'immobilier militaire a changé très rapidement depuis les changements organisationnels intervenus avec Armée 21. À partir de

2003, le propriétaire est représenté par Armasuisse, qui est soumis à une forte pression pour dégager un bénéfice des immeubles qui ne sont plus utilisés par l'armée. Le quartier PDE Wankdorf contient précisément un nombre important d'immeubles idéalement placés qui sont appelés à changer d'usage.

Le canton de Berne caresse de son côté le projet de concentrer toute son administration dans de nouveaux locaux situés aux abords de la place du Wankdorf. Pour générer les fonds nécessaire à un tel projet, il est contraint de valoriser le périmètre de l'ancien arsenal cantonal, idéalement situé.

Les changements qui ont eu lieu dans le quartier ont poussé la ville de Berne à revoir la planification de ce périmètre d'autant plus rapidement qu'elle-même planifie de valoriser et développer les terrains qu'elles possédaient autour de la nouvelle gare RER. On observe ainsi une volonté aussi bien de la part du canton que de la ville d'intensifier l'usage de la zone, ce qui déjà a conduit à des investissements financiers privés et publics très importants. Le nombre d'affaires en cours explique pourquoi le PDE Wankdorf est aujourd'hui le pôle le plus important du canton de Berne. Vu les intérêts financiers en jeu, la pression sur la planification a été d'autant plus importante, puisque les décisions prises ont un impact direct sur la rentabilité des projets.

Chronologie

Les principales dates suivantes doivent être retenues comme ayant marqué le développement du quartier de PDE du Wankdorf depuis les 20 dernières années :

1989 : Lancement du programme PDE par le canton de Berne ayant comme objectif de concentrer les places de travail en des lieux choisis et de promouvoir un développement économique.

1992 : Première étude préliminaire signée par la ville, le canton et les CFF visant à la construction d'une gare RER dans le périmètre du Wankdorf.

1996 : Entrée en vigueur du premier plan directeur PDE Wankdorf

2002 : Entrée en vigueur du nouveau plan de zone concernant en particulier la future gare du RER Wankdorf (« ESP Bern-Wankdorf, Nutzungszonen- und Bauklassenplan mit Lärmempfindlichkeitsstufen » Nr. 1325/5 vom 9. Juli 2002).

2002 : Contrat d'infrastructure (*Infrastrukturvertrag*) concernant le quartier PDE Wankdorf définissant la plus-value à payer par les propriétaires fonciers pour le développement de l'infrastructure réalisé par la ville et pour l'augmentation de la valeur des terrains due au changement de zone.

2002 : Introduction du système bernois de pondération des trajets (*Fahrleistungsmodell*).

2004 : Ouverture de la nouvelle gare RER de Wankdorf, directement reliée au réseau des transports publics bernois BernMobil.

2006 : Première version mise en consultation du nouveau plan directeur PDE Wankdorf. À partir de cette date, la planification du périmètre se fait selon cette version du plan directeur.

2009 : Acceptation prévue du nouveau plan directeur PDE Wankdorf.

Périmètre temporel du cas

Pour les besoins de cette étude de cas, deux périodes peuvent être distinguées, sur la base des différents plans directeurs qui ont marqués l'aménagement de la zone considérée :

Avant 1996 (t ₁) :	Cette phase se caractérise par une prise de conscience de la nécessité de planifier la zone du Nord-Est de Berne afin d'optimiser la cohabitation entre usages. Les principaux mis en avant sont le sport, les foires de la BEA, les loisirs et le logement. Ces réflexions aboutissent en 1996 à un premier plan directeur pour le quartier PDE Wankdorf.
1996 à 2009 (t ₀) :	Pendant cette phase, on assiste à une modification importante des usages du périmètre liés en particulier à une volonté de l'ensemble des acteurs de les intensi-

fier. Cette intensification implique une coordination entre les investisseurs et une réflexion poussée sur la gestion du trafic. Ces nouvelles contraintes aboutissent en 2006 à une version préliminaire du deuxième plan directeur pour le quartier PDE Wankdorf. Jusqu'à l'acceptation finale (prévue pour le début 2009), cette version préliminaire, conçue pour laisser une marge importante aux acteurs quant à la réalisation des objectifs formulés, oriente déjà l'ensemble des réflexions.

Configuration des acteurs

Quatre grands propriétaires se partagent les terrains concernés par le plan directeur PDE Wankdorf.

La ville de Berne

La ville de Berne possède trois aires stratégiquement importantes :

- Les deux allmends (Grosse und Kleine Allmend)
- Une partie des surfaces d'exposition du terrain de la BEA gérées par la société Messepark Bern
- La surface des anciens abattoirs de la ville au nord de la gare RER Wankdorf. Ces terrains avaient été achetés à la bourgeoisie de Berne pour la construction des abattoirs. Ils sont utilisés exclusivement pour l'industrie et l'artisanat. Une inscription au registre foncier garantit à la bourgeoisie de Berne, l'ancien propriétaire, que cet usage va perdurer.

La bourgeoisie de Berne

La bourgeoisie de Berne possède de nombreuses parcelles stratégiques dans le périmètre. Toutefois un grand nombre d'entre elles sont immobilisées dans la mesure où des droits de superficie y ont été constitués.

- La majorité des parcelles entourant la gare RER Wankdorf appartient ainsi à la bourgeoisie, mais est grevée de droits de superficie.

- l'aire Schermen, occupée par des jardins familiaux, ainsi que la forêt de Schermen située au nord) ;
- le terrain sur lequel est construit le stade du Wankdorf ;
- les deux tiers de la Vordere Allmend ;
- le quartier du Galgenfeld sur lequel de nombreux droits de superficie ont été constitués ;
- le Springgarten et le Baumgarten ;
- le quartier d'habitation de Schönberg-Ost.

Le canton

Le canton possède trois grandes aires dans la zone considérée :

- L'aire de l'hôpital psychiatrique de la Waldau, ainsi qu'une bande de forêt au Nord, mais l'usage de cette zone n'est pas appelée à changer dans un avenir proche,
- L'aire du Schermenweg, située à l'est de la place du Wankdorf, où le canton projette de concentrer son administration, ainsi que
- L'aire de l'arsenal cantonal, qui dispose également d'un potentiel de densification.

Armasuisse

Armasuisse en tant que tel a été créé en janvier 2004. Ses tâches de gestion du foncier et de l'immobilier étaient assurées auparavant par le « groupe de l'armement » au nom du DDPS.

Le DDPS possède trois aires importantes dans le périmètre : l'arsenal fédéral, le centre équestre national, les bâtiments de la Bolligenstrasse.

Autres propriétaires

Les CFF sont propriétaires de l'aire de la gare RER du Wankdorf (construite en 2002). Rappelons toutefois qu'avant 1998, la SA CFF n'a pas encore été constituée, si bien que le propriétaire formel de ces terrains est la Confédération.

Un autre propriétaire doit être signalé, la poste, qui possède un important terrain au Sud-Ouest de la petite Allmend.

3.2 Etapes et régimes du projet

Le plan directeur du Wankdorf de 1996

L'objectif du plan directeur de 1996 est de mettre en avant les trois forces du quartier que sont :

- l'offre de places de travail dans l'industrie et l'artisanat¹⁴,
- l'offre sportive (stade, patinoire) et de surfaces de récréation,
- l'offre d'infrastructures pour les salons, foires expositions et congrès.

Cela sans pour autant nuire à la qualité des zones d'habitations environnante. À cette fin, un renforcement de l'infrastructure de circulation en transports publics et privés est nécessaire.

Organisation du projet

Une organisation particulière a été créée pour permettre la mise en œuvre du plan directeur de 1996 :

- La délégation des autorités est chargée de la direction politique des travaux. Elle en a la responsabilité générale. Les communes, le canton, les CFF et la BEA Bern expo AG sont représentés.
- La direction de projet a la direction technique du projet ; elle le gère, le coordonne et s'occupe des synthèses. Le chef de projet est un membre de l'administration cantonale, alors que le directeur est membre de l'administration communale bernoise (office de l'urbanisme).
- La commission de projet a la responsabilité technique des sous-projets. Différents services des administrations communales et cantonales sont représentés, ainsi que la BEA bern expo AG.
- La commission spécialisée soutient la direction pour des questions particulières. En fonction des questions traités, différents acteurs

¹⁴ Contrairement à la version de 2006 du plan directeur, la création d'espaces de bureaux permettant la promotion des services n'est pas mise en avant, en particulier parce que la construction planifiée de la gare RER Wankdorf est considéré comme une condition sine quo non de ce développement.

sont appelés à y siéger, mais la majorité appartient aux administrations (les propriétaires fonciers n'y sont pas représentés).

Les propriétaires fonciers ne sont pas représentés en tant que propriétaires fonciers. La ville et le canton le sont en tant qu'autorités. (Rappelons que la BEA bern expo AG n'est pas propriétaire des sites d'expositions de la BEA ; elle ne s'occupe que de la gestion des manifestations).

La gestion du processus de planification se fait par les administrations elles-mêmes, par une étroite collaboration entre le canton et la commune (la direction de projet est composée de deux représentants issus des deux administrations).

Ni l'administration des immeubles communale, ni l'administration cantonale des immeubles ne sont représentées.

Éléments de qualification du régime en t-1

Pour qualifier le régime de régulation dans le périmètre du quartier PDE Wankdorf, nous nous basons sur les deux dimensions du régime que sont l'étendue (proportion d'usages légalement régulés par rapport au nombre total d'usages) et la cohérence (mise en comptabilité de droits d'usage issus des titres de propriété ou des politiques publiques).

La situation du quartier PDE Wankdorf jusqu'en 1996 est celle d'une banlieue de la ville dont le développement n'a pas toujours été maîtrisé comme il aurait pu l'être conduisant à un certain gaspillage d'espace (faible densité) et à un développement pas toujours coordonné. Le fait que de puissants propriétaires fonciers, comme le DDPS ou la bourgeoisie de Berne, occupent le terrain depuis longtemps explique probablement pour une large part le manque de planification publique, puisqu'ils ont eux-mêmes réalisé le développement des terrains qu'ils possédaient. Paradoxalement, l'usage de la zone paraît toutefois relativement durable dans la mesure où la circulation est sous contrôle (les zones d'industrie et d'artisanat ne génèrent par un trafic excessif). Tout au plus faut-il compter avec des pics de trafic lors de grandes manifestations sportives ou lors de foires organisées à la BEA). Les espaces verts

sont nombreux, les terrains sportifs ou de détente également, les allées plantées d'arbres bien présentes.

Aucun mécanisme ne vient coordonner les actions des propriétaires fonciers. Toutefois, comme tous sont des acteurs publics, une certaine responsabilité face au bien commun de la population empêche des actions disproportionnées. La coordination se fait davantage par le souci commun de ces acteurs d'agir en tant que représentants publics que par des structures ad hoc leur permettant de faire valoir leurs intérêts respectifs.

Le plan de 1996 vient entériner cette situation en fixant un quota de véhicules. La valeur proposée de 6500 à 7500 trajets par jour paraît réaliste dans la mesure où le plan ne prévoit pas de changement de zone générateur de trafic. Le plan de 1996 ne vient pas bouleverser l'aménagement de la zone, il en garde les caractéristiques principales tout en essayant d'optimiser les aspects qui peuvent l'être. Parallèlement, le plan introduit cependant l'idée que le quartier peut être mis en valeur et qu'à ce titre il faut en développer tout le potentiel.

En termes d'étendue et de cohérence, on peut par conséquent affirmer que le régime de régulation se caractérise par une étendue relativement élevée (planification à jour et correspondant aux usages de la zone) et une cohérence également plutôt élevée (bonne correspondance entre le plan directeur et le plan d'affectation, mécanismes de gestion du trafic, coordination implicite entre les stratégies des propriétaires, mais probablement insuffisante pour garantir une exploitation de l'ensemble du potentiel du quartier).

Le plan directeur du Wankdorf (version préliminaire de 2006)

Depuis le précédent plan directeur de 1996, les éléments suivants ont changé :

- *Gestion de la circulation.* En 2002, le canton de Berne a introduit le système de pondération des trajets (*Fahrleistungsmodell*) dans le plan directeur cantonal. Ce système concrétise les efforts qui existaient déjà auparavant de fixer une limite quantitative au nombre de trajets de véhicules en introduisant un quota global à ne pas dé-

passer. Le quartier du PDE Wankdorf s'est ainsi vu attribué un crédit de 55 000 véhicules-km/jour (ESP Barometer, Nr. 7/2005). Le gouvernement bernois a également approuvé en 2005 le programme d'agglomération « Circulation et espace bâtis de la région bernoise » (*Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung Region Bern*). Ce document constitue la base d'une meilleure coordination entre la circulation et l'espace bâti. Le plan directeur PDE Wankdorf est conçu comme une des mesures clés pour la mise en œuvre du programme d'agglomération, car la gestion de la circulation constitue un des défis principaux du développement de ce quartier qui est l'un des plus sensibles en la matière de l'agglomération bernoise.

- *Nouvelles approches de la gestion du patrimoine public.* Le climat général au sein des collectivités a évolué suite à la pression toujours plus grandissante que constituent les mesures d'économie (p. ex. introduction d'un « frein à l'endettement » dans le canton de Berne en 2008). Dans cette logique, les administrations des immeubles se voient contraintes à générer du rendement en valorisant mieux leur patrimoine, quant il ne s'agit pas tout bonnement de le vendre. De manière générale, il apparaît donc que ces administrations mènent une politique de développement plus intense.
- *Changement de zones.* Depuis 1996, deux terrains importants – les alentours de la gare RER du Wankdorf et l'aire Schermen – ont été transférés en zone de services. Or les zones de services génèrent beaucoup plus de mouvements de personnes que les zones d'industrie et d'artisanat.

Organisation du projet

La structure de gestion du projet du nouveau plan directeur est restée globalement la même qu'auparavant. Toutefois, sous des apparences de similitudes, des différences fondamentales doivent être signalées :

- *Composition des instances.* Les plus grands propriétaires fonciers du périmètre, soit la bourgeoisie, Armasuisse, Messepark Bern AG et les CFF, sont pleinement intégrés aussi bien au sein de la délégation des autorités que de la commission de projet. En outre, paral-

lèlement aux représentants politiques des communes et du canton, les administrations des immeubles correspondantes sont également représentées. Cela signifie que ville et canton sont non seulement présents en tant qu'autorités, mais également en tant que propriétaires.

- *Externalisation de la direction exécutive.* La délégation des autorités a choisi un responsable exécutif du projet externe de manière à garantir son impartialité. Les enjeux fonciers étant particulièrement centraux, un compromis autour de la direction de projet n'a pu être trouvé qu'à condition que la personne concernée soit externe à l'administration. Ce cas est unique, puisque les dossiers des autres PDE sont gérés par l'administration cantonale.
- *Financement.* L'ensemble des partenaires financent le budget de fonctionnement de la structure de gestion. Ils contribuent à la hauteur de 300 000 à 400 000 francs par année. Le canton est le plus grand payeur, la ville de Berne le second. Selon le responsable de projet, la clé du succès du processus tient précisément au fait que les membres de la délégation des autorités participent au financement. Tous les deux ans, ils décident démocratiquement si le processus doit continuer.

Les propriétaires fonciers les plus importants sont dorénavant représentés. Un des enjeux majeurs du plan directeur consiste à convaincre les propriétaires fonciers de ne pas tenter de réaliser le maximum de développement prévu par le plan d'affectation, pour éviter des problèmes liés au trafic, mais de collaborer à une stratégie de développement concertée.

Les collectivités publiques bénéficient d'une double casquette dans la mesure où elles sont représentées en tant qu'autorités politiques et en tant que propriétaires. Un des enjeux consistent donc pour les acteurs en présence à éviter qu'elles ne mettent leur pouvoir législatif (plans d'aménagement) au service de la mise en valeur de leur propre propriété foncière.

La préparation et la mise en œuvre du plan directeur du Wankdorf est réalisée par une structure de gestion qui est financée en partie par des

propriétaires privés. Le financement du processus directeur du plus important PDE bernois repose donc en partie sur des acteurs privés.

Éléments de qualification du régime en t0

D'un régime relativement intégré en 1996, on est passé rapidement à un régime beaucoup plus complexe. Le point culminant de cette transition se situe en 2002, lorsque, pour rendre la zone de la future gare RER du Wankdorf attrayante, la ville de Berne a opéré un changement de zone. Or la nouvelle zone de services est beaucoup plus génératrice de trafic que la zone d'industrie et d'artisanat qui prévalait auparavant. Ce changement de zone peut donc potentiellement faire exploser la mobilité individuelle, rendant nécessaire la mise sur pied d'une série de mesures visant à prévenir cette augmentation. La révision du plan directeur de 2006 en constitue la meilleure illustration : ce plan, qui met également en œuvre le modèle de pondération du trafic, a été mis sur pied pour réduire les dégâts résultants du développement du secteur des services dans le quartier PDE Wankdorf.

La structure de gouvernance du plan directeur a également dû être adaptée dans la mesure où les processus de planification ont changé. D'une planification top down en 1996, on est passé à une planification de projet. Le projet consiste à parvenir à développer le quartier PDE Wankdorf tout en parvenant à maîtriser les conséquences écologiques et sociales. À cette fin, les propriétaires sont directement associés à la procédure puisqu'ils sont appelés à signer le plan directeur. Les associations de quartiers sont également consultées régulièrement.

L'association des propriétaires fonciers a été rendue nécessaire car tous ont changé de statuts depuis 1996 (exception faite de la bourgeoisie). La régie CFF a été transformée en SA, Armasuisse immobilier représente le DDPS dans la gestion des biens fonciers et immobiliers, le canton et la commune disposent d'administration spécialisées dans la gestion des immeubles qui défendent leurs propres intérêts. Face au souci de maximisation des différents acteurs impliqués, la coordination des intérêts est rendue d'autant plus difficile.

En 2008, le régime de régulation peut être qualifié de complexe. L'étendue de la régulation est élevée, car l'ensemble des usages sont

régulés, mais la coordination des usages est problématique, ce qui influence négativement la cohérence du régime. On retrouve en effet une opposition caractéristique entre velléité de développement, symbolisée par un zonage générateur de trafic, et protection des ressources naturelles (qualité de l'air, bruit, flux de véhicules).

3.3 Configurations et stratégies des acteurs

Les acteurs et leurs stratégies

Au cours de la période étudiée, la manière de concevoir le processus de planification a changé. D'une procédure administrative réalisée entre acteurs de l'administration locale (la ville), cantonale et fédérale (DDPS, CFF), la planification est devenue le résultat d'une négociation organisée autour d'un projet commun. Qui parle de projet commun laisse entendre que chaque partenaire a un intérêt propre à défendre dans le projet en question sans quoi il ne participerait pas. Avec le second plan directeur, la planification du quartier de Wankdorf apparaît donc comme un processus de négociation entre les acteurs les plus puissants (autorités publiques, propriétaires fonciers et associations de quartier) où chacun défend son intérêt propre.

Ce changement d'approche de la planification est accentué par le fait que le statut des propriétaires a changé : les CFF ont été autonomisés en société anonyme, le DDPS a confié la tâche de gestion du foncier à Armasuisse Immobilier, les collectivités publiques disposent d'entités spécialisées dans la gestion de leur patrimoine financier. Cette réorganisation va plus loin qu'un simple transfert de compétence : une rentabilité accrue, une spécialisation et une professionnalisation de la gestion est recherchée. Ces entités dédiées à la gestion foncière sont soumises à une forte pression pour qu'elles dégagent un bénéfice. Même s'il est sans doute exagéré de parler de maximisation du bénéfice, la rationalité économique est devenue une des dimensions essentielles de la gestion.

La situation de la commune de Berne et du canton est à cet égard particulière. En effet, ces deux collectivités ont la possibilité d'agir à la fois par le biais de la propriété foncière et par la politique d'aménagement

du territoire. La ville de Berne est d'autant plus concernée qu'elle est responsable du zonage (le canton ne peut agir que via le plan directeur ou le système de régulation du trafic). La façon dont la ville a cherché à développer les alentours de la gare RER du Wankdorf illustre comment elle est parvenu à jouer sur les deux tableaux en initiant une modification du plan de zone sur des terrains dont elle est propriétaire. Ce genre de stratégie est légitime si l'objectif de l'opération reste la défense de l'intérêt public – c'est la tâche des instances politiques de la commune d'y veiller. Toutefois, lorsque les administrations des immeubles sont sous forte pression pour dégager du bénéfice, il est légitime de s'interroger s'il n'y pas un risque de faire prédominer « l'intérêt privé » de la commune, soit la gestion de son patrimoine financier. Les importantes conséquences du changement de zone qui est susceptible de générer des flux de trafic difficilement contrôlable illustrent parfaitement ce genre de situations paradoxales, puisque cette décision de la commune a contribué à une transition d'un régime plutôt intégré à un régime complexe (voir ci-dessous).

Le seul acteur qui n'ait guère changé de stratégie est la bourgeoisie de Berne. Cette dernière ne cache pas sa volonté de générer du profit par sa gestion foncière, mais pas à tout prix. Elle se présente volontiers comme un acteur qui peut se permettre d'attendre le moment favorable pour agir. Elle n'hésite donc pas à conclure des droits de superficie de longue durée, renonçant ainsi à pouvoir mobiliser rapidement ses terrains en cas de besoins. L'aire Mercedes est un bon exemple puisque les droits de superficie arriveront à échéance en 2070 seulement.

Les configurations et les jeux d'acteurs

Alors qu'en 1996, la planification était imposée par le haut, pour le second plan directeur, les principaux acteurs participent à la planification. Cela va même plus loin puisque les propriétaires fonciers contribuent au financement de la structure de gestion du plan directeur. Comme ils ne font pas confiance à l'administration communale ou cantonale, jugée partielle puisqu'elle agit à la fois comme instance planificatrice et comme propriétaire, les propriétaires fonciers ont exigé que le chef de projet responsable soit une personne externe et neutre. L'outil

du plan directeur n'a pas été conçu à la base comme un processus devant allier les privés puisqu'à la fin de l'exercice ils ne sont légalement pas liés par le plan qu'ils ont contribué à réaliser. Le cas du PDE Wankdorf est par conséquent un cas limite puisque qu'on étire en quelque sorte au maximum le domaine d'utilisation d'un instrument qui n'avait pas à l'origine été prévu pour des situations si complexes. Parallèlement au plan proprement dit, la situation du Wankdorf incite à la créativité institutionnelle : une structure de gestion dirigée par un acteur externe a dû être mise en place pour mettre en œuvre un plan directeur financé en partie par des privés (!).

Quel est donc l'avantage des pouvoirs public à utiliser ainsi un tel instrument pour traiter d'une situation pour laquelle il n'avait manifestement pas été prévu ? On peut émettre la supposition que les deux acteurs publics – la Ville et le canton qui dans ce cas particulier sont ceux qui poussent pour rentabiliser leur propres investissements – sont à la recherche d'une nouvelle légitimité pour couvrir les stratégies volontaires de leurs administrations des immeubles respectives. En effet, la ville et le canton ont changé leurs objectifs depuis le premier plan directeur de 1996 : ils veulent développer les services aux dépend de l'artisanat. Pour cela, la ville a réalisé un changement de zonage (ce qui lui a permis d'encaisser une plus-value auprès des propriétaires fonciers) en prenant le risque de voir apparaître de nouveaux problèmes de circulation. Le canton est dans une situation comparable, lui qui veut valoriser le terrain de l'arsenal cantonal pour contribuer à financer son projet de concentration de l'administration. La ville et le canton complexifient donc d'une part la situation du quartier en diversifiant le développement et en introduisant de nouveaux paramètres dont il s'agit de tenir compte. De l'autre côté, ces acteurs doivent développer de nouveaux outils pour rétablir la cohérence, ce qui les oblige à associer les autres acteurs présents, en particulier la bourgeoisie.

3.4 Impacts sur la durabilité

Synthèse des résultats par composante

Le tableau de synthèse suivant présente le bilan des coûts et bénéfices en fonction des composantes dégagées au cours de l'analyse WinWin 22 :

Tableau 3.1
Synthèse des résultats par composante

Composantes	Plutôt bon	Moyen	Plutôt mauvais
Air/atmosphère			X
Sol		X	
Infrastructures		X	X
Moyens financiers	X		
Fonctionnement institutionnel	X		

L'évaluation présentée ci-dessus se penche sur un aspect particulier du plan directeur qui concerne ses effets sur la gestion des usages du foncier. On observe que son effet diffère suivant les composantes retenues. Le bilan est plutôt positif du point de vue financier et institutionnel, car il implique la participation d'un grand nombre d'acteurs qui pour certains participent même au financement. L'effet sur la ressource sol est moyen : la densification est plutôt positive, car elle permet d'éviter le gaspillage d'un espace précieux, mais d'un autre côté, il apparaît que le zonage prévu n'a pas été mis en cohérence avec les quotas de véhicules requis. Cela explique que l'effet sur l'atmosphère soit plutôt négatif.

Interprétation

Schématiquement, il est possible de résumer l'histoire de la planification du quartier ainsi. Avant 1996, seul un plan de quartier est en vigueur. Le régime peut être considéré comme relativement intégré. En 1996, un plan directeur entre en vigueur. Bien qu'il ne prévoie pas de changement de zone en tant que tel, il a introduit pour la première fois l'idée que le quartier dispose d'un potentiel inexploité qui mériterait d'être développé. Cette argumentation a conduit au changement de zone de 2002 qui a rendu le régime complexe puisque les usages de la route n'ont pas été régulés simultanément.

Dans cette situation, comment améliorer la cohérence du régime – autrement dit, corriger les erreurs du passé ? Deux outils entrent en scène : premièrement, le système bernois de pondération du trafic a été mis en œuvre de façon à pouvoir inscrire des quotas de trajets de véhicules dans les permis de construire accordés aux projets générateurs de trafic. Deuxièmement, un nouveau plan directeur a été élaboré.

Dans le cadre de la réalisation de ce nouveau plan directeur, le « prix à payer » pour les autorités a été de devoir inclure les privés, de renoncer à piloter elles-mêmes le projet (puisque le responsable est un externe) et de recourir à la contractualisation (puisque les propriétaires fonciers sont amenés à signer le plan, alors même qu'il n'est pas contraignant pour eux, comme s'il s'agissait d'un contrat). Le plan directeur devient donc une sorte de contrat signé entre grands propriétaires qui s'entendent entre eux pour se partager la plus-value de l'aménagement de la zone.

Le rôle ambigu des autorités, qui agissent à la fois en tant que puissance publique et en tant que propriétaire foncier, contribue à affaiblir leur position. Parallèlement les autres propriétaires fonciers montent en puissance (y compris les administrations de gestion immobilière des acteurs publics). L'ensemble des acteurs se partagent le pouvoir. Les autorités ne jouent plus qu'un rôle de médiateurs, car les autres grands propriétaires fonciers ont réussi à contraindre l'État à se séparer d'une partie de sa souveraineté. Le cas du PDE Wankdorf est un cas typique de passage d'une logique de planification top down à une logique de projet impliquant une contractualisation.

Ce changement d'organisation de la gouvernance a-t-il un effet positif ou négatif sur la durabilité ? Dans le contexte du quartier PDE Wankdorf, dans un premier temps, elle a probablement commencé par avoir un effet négatif : les propriétaires, dont la ville de Berne, ont utilisé le prétexte de la densification pour maximiser le rendement de leurs parcelles à court terme, créant ainsi une situation qui en définitive n'est pas durable puisque cet usage accru entre en conflit avec la protection de l'air. On observe en effet une situation paradoxale, puisque dans le cas présent la densification engendre des problèmes de qualité de l'air alors

qu'elle est en principe considérée comme un moyen de réduire ces problèmes. Deux explications peuvent être apportées : dans le cas du Wankdorf, on densifie à l'extérieur d'un centre habité, si bien que la densification de places de travail génère des flux accrus. D'autre part, les bonnes liaisons autoroutières incitent des externes à la commune à venir travailler en voiture au Wankdorf, créant des flux difficilement maîtrisables.

Dans un deuxième temps, sous la pression du modèle de pondération du trafic, des progrès ont pu être accomplis. À condition qu'un cadre stricte soit donné aux négociations, cette nouvelle forme de gouvernance, qui implique une coopération plus étroite entre acteurs publics et privés, est favorable à la prise de décision. Elle permet donc de trouver des solutions qui conviennent à l'ensemble des acteurs concernés. C'est donc le modèle de pondération du trafic qui permet de fournir un cadre aux négociations et qui permet en définitive de redonner une certaine cohérence au régime, mais c'est la structure de gestion du plan directeur qui décide des modalités d'application des quotas de véhicules en prévoyant une restriction du potentiel de développement. Les acteurs concernés acceptent de participer et de financer le processus afin d'avoir leur mot à dire sur l'enjeu qui est véritablement central : *la répartition entre propriétaires des droits à la densification.*

Pour autant qu'un cadre strict soit fourni, la logique de projet permet de corriger des erreurs qui sont survenues suite à une trop grande concentration de pouvoir dans les mains de la Ville qui agissait à la fois en tant que planificateur et en tant que propriétaire foncier. Elle permet aux acteurs de s'entendre entre eux pour répartir au mieux les contraintes découlant du cadre législatif. Tous les acteurs ont intérêt à ce que le plan directeur soit accepté. S'il ne l'est pas, alors c'est le plan d'affectation qui prime. Or, vu son manque de précision, il engendrerait un développement rapide et anarchique qui ferait immanquablement l'objet de recours et de blocages. En répartissant les droits à la densification, le plan directeur stabilise les attentes des acteurs en présence dans une situation d'incertitude générée par une législation incohérente (modèle de pondération du trafic vs. plan d'affectation).

Pour résumer, l'exemple du PDE du Wankdorf montre que :

- La densification n'est pas durable dans tous les cas.
- La logique de projet peut contribuer à la durabilité pour autant qu'elle se déroule dans un cadre bien déterminé (quota global).
- L'enjeu de la participation consiste à avoir son mot à dire sur la répartition des parts individuelles du quota global.
- Le modèle de pondération du trafic apparaît ici paradoxalement comme un frein à la densification.

3.5 Tableau de synthèse

Ce tableau présente le processus de planification en tant que résultat d'une collaboration plus ou moins étroite entre les services communaux/cantonaux et les groupes concernés, en particulier les grands propriétaires fonciers. La structure de gestion chargée de piloter le processus de rédaction du plan directeur joue un rôle central dans ce contexte.

Tableau 3.2
Tableau de synthèse Wankdorf

Périodisation	t-1	t0
Structure, organisation du propriétaire	La majorité des propriétaires ne sont pas intégrés à la planification, si ce n'est pas la procédure de consultation normale. Chacun mène sa propre stratégie : la coordination se fait en réaction à ces stratégies.	Les grands propriétaires sont intégrés à la planification et participent à son financement. Cette plateforme permet un échange réciproque d'information sur les stratégies respectives.
« Stratégie » du propriétaire de gestion des biens-	Les grands propriétaires sont tous des acteurs publics (CFF, DDPS,	Exception faite de la bourgeoisie, les autres acteurs concernés ont

fonds	Commune, Canton, canton), si bien que la coordination des intérêts est facilitée. Défense de « l'intérêt public ».	subi d'importantes restructurations consacrant l'apparition d'unités de gestion foncière et immobilière agissant selon des principes hérités de l'économie privée.
Usages (acteurs) et rivalités	Les acteurs agissent principalement au nom de l'intérêt public (la bourgeoisie est le seul à poursuivre également une véritable stratégie de mise en valeur de son patrimoine)	Les différents propriétaires fonciers ont développées de objectifs de rentabilité qui peuvent entrer en conflit avec l'intérêt public
Régulation : Droit privé (contrat), Individuel	L'instrument du contrat n'est pas utilisé pour des questions d'aménagement	Les contrats sont utilisés lorsqu'il s'agit de régler le prélèvement de la plus-value. Concernant la planification proprement dite, le recours à des contrats liant certains propriétaires a été évoqué.
Régulation : « zonage » privé, collectif	Les propriétaires ne participent pas aux procédures de planification directrice	Les propriétaires sont intégrés au processus de planification. La procédure de zonage est une procédure publique. La ville a une position parfois

		ambiguë puisqu'elle agit à la fois comme propriétaire et comme planificateur.
Qualification du régime : étendue et cohérence	Régime relativement bien intégré	Régime plutôt complexe

3.6 Discussion des hypothèses

Cette section revient sur les hypothèses énoncées plus haut. Chacune d'entre elles sont passées en revue et discutées brièvement à la lumière de ce cas.

H1 : Les processus de décision au sein des différents propriétaires fonciers collectifs n'ont pas été étudiés en détail dans cette étude de cas. Néanmoins, il est possible de faire les constatations suivantes. L'autonomisation d'entités spécialisées dans la gestion du patrimoine foncier et immobilier (administration des immeubles) au sein des propriétaires publics engendre un nouveau positionnement de ces acteurs à la fois en tant que garants de l'intérêt public, mais aussi en tant que propriétaires fonciers intéressés à faire fructifier un capital. Dans une certaine mesure, l'élaboration de stratégies cohérentes apparaît comme plus difficile vu l'existence d'intérêts rivaux au sein des propriétaires publics. Cela rend un positionnement clair de la ville ou du canton plus difficile. Le besoin de recourir à un médiateur externe est là pour en témoigner. Toutefois cela n'affaiblit pas la capacité de la ville ou du canton de vendre ou d'acheter des terrains, au contraire, puisqu'ils disposent dorénavant de structures spécialisées. L'hypothèse n'est donc que partiellement vérifiée.

H2 : Cette hypothèse est confirmée. Une des motivations importantes des grands propriétaires fonciers de participer et même de financer le plan directeur du Wankdorf est de ne pas perdre d'avantage compétitif par rapport aux autres propriétaires en termes d'accès aux quotas de développement, d'information et de défense des intérêts propres.

L'imposition de quotas contraignants de véhicules par le système de pondération du trafic peut donc être interprétée comme un moyen d'affaiblir la position des grands propriétaires fonciers urbains.

H3 : Non pertinente

H4 : Cette hypothèse est partiellement vérifiée. Entre le premier plan directeur de 1996 et le second, les grands propriétaires fonciers, en particulier les acteurs étatiques, ont développé des services spécialisés dans la gestion du foncier. Ce développement s'accompagne d'une stratégie davantage orientée vers une maximisation des profits. Toutefois, il n'est pas possible de trancher la question de savoir si ces services ont délibérément été mis en place par les organes compétents pour qu'ils suivent la voie de la maximisation ou si ces services, pris dans leur propre logique de fonctionnement, outrepassent leur tâche consistant à gérer de manière plus professionnelle le patrimoine public. La situation de la bourgeoisie est moins tranchée que ce que suggère l'hypothèse de recherche dans la mesure où la stratégie poursuivie semble être motivée avant tout par des objectifs de profit à (très) long terme, contrairement aux autres acteurs dont les objectifs sont davantage à court terme. L'autonomisation de la gestion foncière est donc un facteur explicatif, mais l'adhérence de l'entité autonomisée aux objectifs généraux de l'organisation ou de l'administration concernée en est également un.

H5 : Cette hypothèse est confirmée. À la fois la ville et le canton jouent sur les deux tableaux : celui de la propriété et celui de la planification. Les outcomes de la politique d'aménagement semblent effectivement dépendre de la majorité au pouvoir ; les élus sont plus ou moins enclin à freiner les ardeurs de leur administration des immeubles en fonction de leur couleur politique ou de celle de la majorité devant laquelle ils devront soumettre le projet. L'étude de cas laisse également supposer que des incohérences importantes peuvent survenir lorsque l'emplacement des terrains en propriété publique influence les propositions de zonage (les discussions internes à l'administration ayant abouti à la modification du plan de zone en 2002 concernant en particulier la future gare du RER Wankdorf n'ont toutefois pas été étudiées en détail dans cette étude de cas).

H6 : Cette hypothèse n'est pas vérifiée. Aucun des grands propriétaires fonciers de la zone n'est prêt à vendre ses parcelles du moment qu'un plan directeur aurait été approuvé. Cela est vrai des acteurs privés pour qui le titre de propriété légitime leur implantation, mais cela est vrai aussi des acteurs publics qui appréhendent la propriété privée comme une manière de faciliter les développements qu'ils veulent entreprendre.

H7 : Cette étude de cas ne permet pas de discuter cette hypothèse. On constate en effet que de nombreux acteurs économiques ne sont pas propriétaires du sol sur lequel ils exercent leur activité, puisqu'à eux seuls les grands propriétaires fonciers étudiés contrôlent quasiment tout le périmètre. Toutefois, l'étude de cas ne permet pas de savoir s'ils auraient préféré acheter leur parcelle plutôt que de la louer (ou d'acquérir un droit de superficie) s'ils en avaient eu l'occasion. L'étude de cas ne donne pas non plus l'impression d'une évolution des pratiques allant dans ce sens. Par contre, ce qu'elle démontre, c'est que les grands propriétaires fonciers concernés restent très attachés aux terrains qu'ils possèdent.

H8 : Non pertinente

H9 : Non pertinente

H10 : Cette hypothèse est indirectement confirmée. Aucun des grands propriétaires n'a développé de stratégie contraire au zonage, mais ils ont précisément été intégrés au processus de révision du plan directeur régional dans la mesure où le plan de zone est relativement imprécis et qu'ils *risqueraient* de développer des stratégies contraires au plan directeur, par exemple en développant leur parcelle d'une façon qui générerait des flux de véhicules tels qu'ils pourraient épuiser le quota global octroyé au quartier.

H11 : Non pertinente

H12 : Cette hypothèse est indirectement vérifiée. La raison d'être du plan directeur est précisément de coordonner les usages de manière à garantir le respect de critères de durabilité. Contrairement à ce que laisse entendre la formulation de l'hypothèse, les autorités ne misent pas sur le plan d'affectation (que la ville a elle-même contribué à rendre

moins durable du point de vue environnemental en autorisant un zonage générateur de trafic) pour tendre vers la durabilité et respecter les quotas de véhicules, mais sur le plan directeur régional.

H13 : Cette hypothèse est partiellement vérifiée. Le plan directeur cherche à augmenter l'intensité d'utilisation de la zone de manière à la rendre plus durable (meilleure mixité des types d'usage, développement de zones de services proches du centre, remplacement des terrains sous-utilisés). Toutefois, l'étude de cas montre aussi qu'une densification trop élevée (correspondant à une surexploitation) est également non durable dans la mesure où elle s'accompagne de flux de véhicules difficilement contrôlables.

4 Le « Centre Boujean » à Bienne¹⁵

4.1 Choix du cas, périmètre et chronologie

Choix du cas

Le « Centre Boujean » est un immeuble à vocation commerciale, réalisé dès la fin des années 1990 sur une parcelle de plus de 35'000 m². Il est situé au nord-est de la Commune de Bienne (BE), dans le quartier suburbain des Champs-de-Boujean (Bözingenfeld), zone jusqu'alors essentiellement à vocation industrielle, administrative et de loisir (figure 1). Le Centre se trouve à proximité d'un futur échangeur autoroutier (N5 Bienne-Soleure, T16 Transjurane). Il est accessible, ou sera accessible dans un futur proche, par le réseau autoroutier, depuis le Jura (Vallon de St-Imier, Moutier, Delémont, etc.), le Pied du Jura (Granges, Soleure, etc.), et le Seeland (Lyss, etc.). Une ligne de bus relie d'autre part les Champs-de-Boujean au centre-ville.

L'intérêt du cas pour notre recherche est qu'il intègre une configuration d'acteurs composée de deux types de grands propriétaires collectifs que nous étudions, à savoir une commune (ville de Bienne) et plusieurs acteurs du commerce de détail (Maus Frères SA, Carrefour, COOP). A cela s'ajoute que les différents liens juridiques régissant les relations entre ces acteurs font apparaître un intéressant mélange de droits de propriété, droits d'usage à long terme, conventions d'échange ou promesses orales. Comme nous le verrons ultérieurement, ce cas nous permettra aussi d'observer dans quelle mesure la situation économique d'une ville ou d'une région et l'aubaine – réelle ou apparente – que constitue l'arrivée d'investisseurs privés dans des projets ayant des composantes foncières, peut déboucher sur des choix plus ou moins durables opérés en matière d'aménagement du territoire. Enfin, ce cas nous

¹⁵ Pour une étude du cas complète, se référer à P. Csikos, 2009d, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers : étude de cas du « Centre Boujean » à Bienne*, Working Paper de l'IDHEAP (no 3)

montera dans quelle mesure les transformations successives du contexte concurrentiel du secteur économique qu'est le commerce de détail peut exercer une influence importante sur les différents types de rapports de propriété et de droits d'usage du foncier et de l'immobilier, de même que les impacts – parfois surprenants – que ces transformations peuvent avoir en termes d'aménagement du territoire.

Périmètre spatiale de l'étude de cas

Le périmètre retenu dans notre cas reprend celui du plan de quartier « Rue de Zurich – Est/Centre Boujean » de la Commune de Bienne qui concerne spécifiquement la parcelle sur laquelle a été construit le « Centre Boujean ». Elle est définie en tant que « zone pour bâtiment de nature particulière (centre d'achat) ».

Chronologie du cas

L'origine du « Centre Boujean » remonte au début des années 1990 lorsque l'entreprise Maus Frères SA cherche un lieu dans la région de Bienne en vue d'y implanter une surface commerciale. Maus Frères SA débuta donc des négociations en vue d'acquérir une parcelle de 33'601 m² appartenant à l'entreprise industrielle Tréfileries Réunies SA dans le secteur du chemin du Long-Champ/Länggasse à l'ouest du quartier des Champs-de-Boujean. En mars 1993, les Tréfileries Réunies SA et Maus Frères SA informent la Commune de Bienne du projet de vente et de développement d'une surface commerciale dans ce secteur. Dans un premier temps, la ville se prononce défavorablement quant à l'emplacement envisagé, dans la mesure où il se situe à moins de 500 mètres d'habitations et qu'il constitue un facteur potentiel de nuisances sonores et polluantes pour les riverains. D'autre part, la « sensibilité politique » de l'époque au sein de la ville de Bienne, de même que la conviction que le centre commercial Migros de Brügg, situé à moins de dix kilomètres, constituait déjà une offre adéquate en termes de commerce alimentaire, excluait à priori tout projet de ce type.

Devant une situation économique difficile, marquée par les reliquats de la crise des secteurs de l'horlogerie et de l'industrie des machines, de

même qu'avec un chômage dépassant les 10%, une population en baisse et une importante dette publique, l'exécutif de la Commune de Bienne a perçu dans ce projet une marque d'intérêt flatteuse de la part d'un investisseur privé pour une région sinistrée. La ville propose donc à Maus Frères SA un échange de terrain. Cet échange consiste en la reprise par la ville de l'ancienne parcelle des Tréfileries Réunies SA au chemin du Long-Champ vendu à Maus Frères SA, contre un terrain appartenant à la Commune et situé aux Champs-de-Boujean le long de la rue de Zurich.

Le nouveau terrain proposé par la ville à Maus Frères SA est d'une surface totale de 35'250 m² et est, à cette époque, mis à disposition d'un agriculteur et de deux sociétés de hornuss qui paient à la ville un loyer symbolique.

En mai 1993, Maus Frères SA accepte la proposition d'échange formulée par la ville. La Commune de Bienne céda ainsi en 1996 une parcelle de 35'250 m², en contrepartie de parcelles d'une surface totale de 33'601 m². Les 1'649 m² de différentiel furent vendus par la ville à Maus Frères SA pour la somme de 400 francs suisses par m², alors même que les parcelles dans ce secteur étaient à cette époque généralement valorisées pour une somme moindre. La fixation de ce nouveau prix de 400 francs au m², qui peut apparaître comme un détail au premier abord, constitue en fait une donnée importante, dans la mesure où la Commune de Bienne va utiliser ce prix de référence pour la vente ultérieure, en 1993, 1994 et 1995 d'autres parcelles de plusieurs milliers de m², en vue de la construction de l'autoroute sur les terrains des Champs-de-Boujean en sa possession.

Le projet initial de Maus Frères SA au Champs-de-Boujean visait à construire une surface commerciale de 18'000 m², quasi exclusivement exploitée par des enseignes du groupe. Lors des négociations entre Maus Frères SA et la ville, cette dernière a incité le groupe à le redimensionner en le limitant à un total de 12'000 m² par l'abandon du grand magasin (Manor) initialement prévu.

Alors que les contrats préliminaires avaient été signés entre la Commune de Bienne et Maus Frères SA au terme de leur négociation, le

principe de l'échange de terrains et la modification du plan de quartier « Rue de Zurich-est/Centre Boujean » fut soumis à votation et largement accepté par le Conseil de ville et par la population biennoise en juin 1996.

Suite à l'acceptation du projet, l'Association Transports et Environnement (ATE), de même qu'un riverain firent opposition à la demande de permis de construire du Centre. L'ATE étant notamment désireuse que Maus Frères SA réduise le nombre de places de parking de son projet et qu'elle améliore la desserte en transports publics. Le recours de l'ATE déboucha sur une réduction du nombre de places de stationnement à 539, contre 700 dans le projet initial,

Situation à t0 : entrée de Carrefour, ouverture et expansion commerciale (2001-2007)

En janvier 2001, alors même que le « Centre Boujean » n'est pas encore achevé, l'entreprise de commerce de détail française Carrefour et Maus Frères SA annoncent la constitution d'une coentreprise, Distributis SA, en vue d'exploiter sous la marque « Carrefour » les supermarchés alimentaires anciennement appelés « Jumbo Markt ». Alors que Distributis SA va reprendre l'activité d'exploitation de supermarchés, la propriété effective et l'activité de gestion des centres commerciaux, dont celui de Boujean, va rester dans les mains de Maus Frères SA par le biais de sa filiale Commercialis SA.

Le « Centre Boujean » va ouvrir dès 2001. La surface commerciale Carrefour va en constituer le « moteur », dans la mesure où c'est elle qui va attirer la majeure partie des flux de chalands. La zone de chalandise du Centre va d'ailleurs largement dépasser les frontières de la ville avec notamment une forte proportion de clients en provenance du Jura. Ceci s'explique par fait que Carrefour va y développer une stratégie de diversification de l'offre avec des produits, en particulier de gastronomie étrangère, disponibles dans aucun autre grand centre commercial exploité par ses concurrents directs que sont Coop et Migros. Cette spécificité de l'offre va, semble-t-il, justifier un déplacement des chalands vers cette surface commerciale.

De 2001 à 2006, le succès du Centre va être tel qu'il va largement dépasser les quotas de trafic de 5'000 trajets qui lui ont été initialement attribué dans le plan de quartier « Rue de Zurich-est/Centre Boujean ». Dès 2004 déjà, le nombre de trajets journalier générés par cette installation va atteindre les 6'200 trajets, puis en 2005, 6'600 trajets. Le groupe Maus, par l'intermédiaire de sa filiale Commercialis SA, va alors solliciter auprès de la ville des quotas de trafic supplémentaires. Devant le refus affiché de la part de l'Association Transports et Environnement (ATE) quant à une nouvelle attribution de quotas sans mise en place d'outils de gestion du stationnement, Coop, Migros et Maus Frères SA vont signer une convention en mars 2005 avec les communes de Bienne, Nidau et Brugg, contraignant les grands distributeurs à faire payer à la clientèle, dès 2006, le stationnement dans les parkings de trois de leurs centres en échange de quotas de trafic additionnels et d'une autorisation de construire. Le « Centre Boujean » va ainsi obtenir, dès mars 2006, 2'000 trajets quotidiens supplémentaires, soit un total de 7'000. La mise en place du parking payant va cependant avoir des conséquences importantes en termes de réduction du trafic généré par la clientèle, dans la mesure où, d'après nos informations, dès l'été 2006, le trafic va baisser à environ 5'500 trajets journaliers, soit une baisse d'environ 17%. Cela va se ressentir sur la fréquentation du Centre et, on peut le supposer, sur son chiffre d'affaires.

Situation à t+1 : départ de Carrefour, arrivée de Coop, chute de la fréquentation (2007-2009)

En 2007, le marché suisse du commerce de détail va à nouveau subir une mutation avec l'annonce du départ de Carrefour et la cession de la totalité du capital de la coentreprise Distributis SA à Coop. Le « Centre Boujean », qui passe en mains du numéro deux helvétique du commerce de détail. Maus Frères SA, par l'intermédiaire de sa filiale Commercialis SA, reste pourtant propriétaire des murs de ses centres commerciaux, et en particulier du « Centre Boujean ». Coop ne récupérant que les contrats de bail (droits d'usages) conclus à l'époque par Distributis SA.

Dès le changement d'exploitant, la fréquentation du « Centre Boujean » va s'effondrer, dans la mesure où sa conversion en surface Coop ne va plus distinguer l'offre alimentaire proposée par ce Centre par rapport à ses concurrents – tel que le faisait Carrefour – ; Coop étant déjà présente par le biais de nombreux points de vente dans les zones de chalandise traditionnelles de l'ancien Carrefour. A cela s'ajoute même le fait qu'un autre supermarché Coop de grande taille se situe à quelques kilomètres de là aux abords de la gare de Bienne (Centre Bahnhof Coop), soit dans une zone bien plus centrale que les Champs-de-Boujean. Dès 2007, le « Centre Boujean » devient clairement sur-doté en quotas de trafic journalier.

4.2 Etapes et régimes du projet

T-1 : situation avant la réalisation du projet d'aménagement (1993-2001)

Description sommaire du régime institutionnel local

La situation précédant la réalisation du « Centre Boujean » se caractérise par une large maîtrise du foncier de la part de la Commune de Bienne. Alors que le projet de Maus Frères SA se précise sur une parcelle considérée par la ville comme inadéquate à l'établissement d'une surface commerciale, la Commune, du fait de ses réserves de terrains aux Champs-de-Boujean, est en mesure de faire une contre-proposition au promoteur du Centre et réoriente ainsi spatialement le projet d'aménagement.

Dans un second temps, la maîtrise du zonage a permis à la Commune de convertir la parcelle en « zone pour bâtiment de nature particulière (centre d'achat) », ce qui lui permettait de redéfinir le plan de zone en vue de légaliser cette affectation spécifique.

On peut parler ici de *régime intégré*, soit bénéficiant d'une large étendue et d'une forte cohérence, dans la mesure où (1) la Commune de Bienne est pleinement propriétaire de la parcelle en question et de plusieurs parcelles environnantes, (2) la Commune est seule maître de la distribu-

tion des droits d'usage de sa parcelle (agriculture et hornuss), (3) la Commune contrôle le levier de l'aménagement du territoire, par le biais du zonage. Il s'agit, à ce stade du projet, d'un régime sous domination publique.

Usages

On peut recenser quatre types principaux d'usage du foncier :

Usage agricole : au travers de la mise à disposition du terrain à un agriculteur.

Usage sportif : au travers de l'organisation d'entraînements et de matches d'un sport traditionnel bernois qu'est le hornuss par deux sociétés sportives.

Usage financier : la Commune de Bienne encaissait quelques loyers symboliques de la part des usagers de la parcelle. Cependant, si l'on s'intéresse maintenant à la phase de concrétisation de la transaction d'échange de terrains avec Maus Frères SA, on peut parler d'usage financier direct et indirect : direct, par le fait que la Commune de Bienne a vendu à Maus Frères SA la partie de terrain excédant la surface définie par les termes de l'échange. Indirect, par le fait que la détermination de la valeur sur le marché des terrains des Champs-de-Boujean a permis à la ville de présenter un prix de référence élevé lors de la vente de certains terrains de cette zone pour la construction des infrastructures autoroutières.

Usage de promotion économique : dans la mesure où la propriété d'une large réserve de parcelles en mains de la Commune de Bienne lui permet d'en faire usage pour attirer des entreprises.

Acteurs et stratégies

Tréfileries Réunies SA : La cessation des activités de l'entreprise va contraindre celle-ci à se séparer d'une partie du patrimoine foncier et immobilier de sa caisse de pensions.

Commune de Bienne : Pour elle, le « Centre Boujean » va constituer une opportunité importante pour tenter de repositionner l'image d'une ville alors considérée comme sinistrée et peu attractive économiquement en

un endroit d'avenir au sein duquel des opportunités d'investissement existent toujours.

Maus Frères SA : L'entreprise va être attirée par les terrains mis sur le marché par les Tréfileries Réunies SA en vue de compléter son offre commerciale au sein d'une région où elle était à l'époque encore peu présente.

Association Transports et Environnement (ATE) : Va s'opposer au plan de quartier dès sa mise en dépôt en 1996 en considérant notamment l'emplacement choisi pour le Centre comme inadéquat. L'association va ensuite s'opposer à la demande de permis de construire, et va obtenir du Préfet une réduction du nombre de places de stationnement de plus de 20%. Elle abandonnera ensuite à ce stade sa procédure.

Administration cantonale : Nous avons pu identifier deux positions différentes au sein de l'administration du Canton de Berne. L'Office cantonal des affaires communales et de l'aménagement du territoire, qui s'était prononcé défavorablement sur le projet initial s'est, dans un second temps, prononcé favorablement lorsqu'il a été redimensionné. L'Office cantonal de coordination pour la protection de l'environnement s'est quant à lui toujours prononcé défavorablement sur ce projet.

Analyse de la configuration et des jeux d'acteurs

Les Tréfileries Réunies SA peuvent être considérées comme les « détonateurs » du projet du « Centre Boujean » dans la mesure où les terrains qu'elles vont mettre sur le marché vont constituer une forme d'appel d'air pour les investisseurs désireux de développer un projet dans la région biennoise. A cela s'ajoute que la conjoncture économique défavorable régnant dans le Seeland va contribuer à faire considérer avec bienveillance par les autorités politiques en place les initiatives des investisseurs susceptibles de générer des emplois dans une région sinistrée par la crise horlogère et du secteur des machines. C'est ainsi que la Commune de Bienne va avoir un rôle central dans la définition du projet du « Centre Boujean », dans la mesure où, comme nous l'avons déjà précisé, celle-ci va (1) conclure avec Maus Frères SA le déplacement du projet sur une autre parcelle en sa possession, (2) négocier un

redimensionnement des surfaces commerciales pressenties (3) obtenir une promesse orale de la part de Maus Frères de mener à bien la construction d'un grand magasin en centre-ville de Bienne afin de contribuer à l'attractivité de la zone commerciale urbaine.

Comme nous l'avons expliqué précédemment, la Commune de Bienne a d'autre part bénéficié du fait que la transaction d'échange de parcelle avec Maus Frères SA intégrait une petite surface excédentaire que le groupe de commerce de détail a payé à hauteur de 400 francs le m². L'établissement de cette nouvelle valeur étalon du prix du mètre carré dans cette zone lui ayant permis de légitimer ce prix de vente lorsqu'il s'est agi de vendre des terrains en vue de la réalisation de l'échangeur autoroutier situé dans cette aire.

T0 : situation en cours et à la fin de la réalisation du projet d'aménagement (2001-2007)

Description sommaire du régime institutionnel local

Maus Frères SA, au travers de sa filiale Commercialis SA, contrôle par le biais des droits de propriété le foncier et le bâti qui constituent le « Centre Boujean », de même que les principales enseignes commerciales qui y développent une activité (Jumbo Do-it Brico, Manora, etc.). Maus Frères SA peut ainsi être considéré comme le « seigneur » du centre. Il contrôle en particulier, de manière indirecte, la surface commerciale alimentaire Carrefour, lieu stratégique, qui draine des chalands pour ses autres activités (p.ex. restaurant), et celle de ses locataires (p.ex. : boutiques). On peut donc le considérer comme un *régime relativement intégré*. Il s'agit, à ce stade du projet, d'un régime sous domination privée.

Usages

Usage commercial (1) Pour Maus Frères SA et le groupe Carrefour SA au travers de l'exploitation de la surface Carrefour, et des autres commerces appartenant au groupe. (2) Pour les autres commerçants exploitant des boutiques dans le Centre et générant un chiffre d'affaires.

Usage financier (1) Pour le propriétaire (i.e. Maus Frères SA), par le biais de sa filiale de gestion de centres commerciaux Commercialis SA, l'usage financier du « Centre Boujean » se matérialise au travers des rendements locatifs dont il bénéficie. (2) Pour la Commune de Bienne, par le truchement des revenus fiscaux générés par l'utilisation de la parcelle en tant que surface de vente.

Usage gastronomique avec une offre de restaurant à disposition des usagers du Centre et des employés des entreprises environnantes.

Usage en régulation de trafic avec la mise en place du système de stationnement payant, une partie de l'infrastructure (parking) contribue paradoxalement à limiter le trafic généré par la surface commerciale, dans la mesure où il peut constituer un facteur de « répulsion » pour la clientèle et ainsi la détourner du « Centre Boujean ». Le parking devient ainsi un outil de régulation et de limitation du trafic de véhicules, affichant ainsi un contre-emploi par rapport à sa fonction généralement admise d'outil de facilitation à l'usage de véhicules privés.

Usage en droit de recours : comme nous allons le voir plus loin, la propriété de la parcelle du « Centre Boujean » va permettre à Commercialis SA de mener une procédure d'opposition à l'installation d'un concurrent direct dans les environs du Centre.

Acteurs et stratégies

Maus Frères SA : Le groupe est indirectement propriétaire du « Centre Boujean » par le biais de sa filiale Commercialis SA.

Commercialis SA : Il s'agit de l'entité propriété à 100% de Maus Frères qui assure la gestion du « Centre Boujean » pour le compte de Maus Frères SA. Elle est le bailleur de l'ensemble des locataires du Centre.

Distributis SA : Il s'agit de la coentreprise du groupe Carrefour SA et Maus Frères SA en charge de l'exploitation de l'ensemble des supermarchés alimentaires Carrefour en Suisse. L'entreprise est formellement locatrice de sa surface commerciale au sein du « Centre Boujean » au travers d'un contrat de bail avec Commercialis SA.

Jumbo Markt SA, Restaurants Manora, etc. : Il s'agit de l'ensemble des filiales de Maus Frères SA qui exploitent une surface commerciale au

sein du « Centre Boujean ». Elles sont formellement locatrices auprès de Commercialis SA.

Autres commerçants : Il s'agit de l'ensemble des commerçants indépendants exploitant une échoppe dans le « Centre Boujean ». A noter que certaines de ces entreprises font partie de groupes concurrents au propriétaire du Centre.

Association Transports et Environnement (ATE) : La menace d'un droit de recours de l'association à la modification partielle du plan de quartier « Rue de Zurich-est/Centre Boujean » qui visait à doter le Centre de quotas de trafic supplémentaires, de même que son opposition au permis de construire du Centre Brügg situé à quelques kilomètres de là, va inciter les grands acteurs du commerce de détail à signer la convention multipartite établissant le principe de la gestion du stationnement par le bais d'une taxe. L'ATE va ainsi poursuivre une stratégie visant à établir un nouvel instrument de régulation des mouvements de véhicules, se cumulant avec le modèle de trafic bernois, par le bais de négociations entre les parties prenantes que sont les communes et les détaillants.

Hornbach Baumarkt (Schweiz) AG : L'exploitant de surfaces commerciales dédiées au Do-it Brico a déposé dès 2003 auprès de la Commune de Bienne un projet de construction d'un centre aux Champs-de-Boujean à proximité du « Centre Boujean ». La modification du plan de quartier devra faire face aux oppositions de Commercialis SA qui y verra une concurrence importante pour le Jumbo Do-it Brico implanté dans le « Centre Boujean ».

Analyse de la configuration et des jeux d'acteurs

Comme nous l'avons évoqué précédemment, la période t0 va être caractérisée par trois événements : (1) La création de la coentreprise Distributis SA entre le groupe Carrefour SA et Maus Frères SA (2) la demande de Commercialis SA de quotas de trafics supplémentaires en vue de les adapter au succès du « Centre Boujean » (3) la signature en 2005 de la convention initiant la mise en place du parking payant (4) le projet d'implantation d'un centre Hornbach à proximité du « Centre Boujean ».

(1) Avec la création de Distributis SA, le groupe Maus va accepter de perdre une certaine souveraineté dans l'exploitation de son secteur alimentaire, en confiant une partie de cette activité à un acteur intéressé à un retour sur le marché suisse. Maus va cependant conserver la propriété et la gestion du foncier et du bâti de ses centres commerciaux en y plaçant sa filiale Commercialis SA en tant qu'acteur central de cette nouvelle configuration. On peut relever la relative complexité de l'organisation et le rapport de dépendance mutuelle entre le propriétaire Maus et le groupe Carrefour SA, dans la mesure où le premier fournit le foncier et le bâti (ressources foncières et immobilières), alors que le second apporte une marque établie, un savoir faire en matière d'exploitation de surfaces alimentaires, ainsi qu'une offre de produits particulière (ressource cognitive et symbolique).

(2) La demande de Commercialis SA d'attribution supplémentaire de quotas par anticipation (passage de 5'000 trajets quotidiens en T-1 à 7'000 trajets en t0) va être exploitée par l'Association Transports et Environnement (ATE) pour ajouter une contrainte supplémentaire dans la gestion de ces centres avec le stationnement payant. L'association va ainsi tourner à son avantage les travers d'un système de quotas qui permet aux instances publiques une assez large flexibilité dans l'attribution d'unités supplémentaire en cas de demande des propriétaires fonciers. La genèse de la stratégie de l'ATE est d'ailleurs à percevoir dans T-1 déjà, avec l'obtention d'une réduction initiale du nombre de places de stationnement du « Centre Boujean ». L'association, par cette démarche, a obtenu une première *limitation de la capacité d'accueil* d'un centre qu'elle considérait comme inadéquatement placé. (3) La seconde étape a consisté à *réduire l'attractivité* des places de stationnement par le prélèvement d'une taxe liée au droit d'usage. L'ATE va indirectement convertir ce parking en un *outil de régulation de trafic* à part entière et transformer une infrastructure initialement prévue pour l'attraction des chalands, en infrastructure limitant les flux de ces mêmes chalands.

(4) Le projet de surface commerciale Hornbach à proximité du « Centre Boujean » va émerger dès 2003 avec de premiers contacts entre le

détaillant et la ville de Bienne. La réalisation de ce centre n'aura cependant lieu qu'en 2008, dans la mesure où Maus Frères SA, via Commercialis SA, va faire recours contre le plan d'affectation, puis contre le permis de construire en vue d'empêcher la venue de ce concurrent du Jumbo Do-it Brico du « Centre Boujean ». N'ayant que peu de chance de succès dans sa démarche, on peut émettre l'hypothèse que Commercialis SA a tenté de mener cette opposition en vue de retarder l'arrivée de Hornbach, voire même de le décourager dans son projet d'implantation. Il est aussi intéressant de constater qu'en dehors des associations environnementales (p.ex. ATE), souvent désignées de manière polémique comme un facteur de limitation du développement de nouveaux projets infrastructureux, les concurrents – pourtant souvent réunis dans des organisations de lobbying communes telles qu'« Espace-Mobilité » – semblent être des opposants de poids au développement de projets concurrents susceptibles d'avoir un impact direct ou indirect sur leur activité, et sont donc mus par un intérêt purement personnel.

T+1 : situation après la réalisation du projet d'aménagement (2007-2009)

Description sommaire du régime institutionnel local

Avec le retrait du groupe Carrefour SA et la vente de la coentreprise Distributis SA à la coopérative Coop Suisse, on assiste à la conversion de la surface commerciale « Carrefour » en « Coop », établissant les bases d'une forte perte d'attractivité auprès de la clientèle.

La vente de Distributis SA a ainsi pour conséquence, pour Maus Frères SA, la perte de maîtrise de la surface commerciale alimentaire de son « Centre Boujean », servant jusqu'alors de pôle d'attraction pour la clientèle. Le rôle de propriétaire du groupe Maus reste pérenne, mais son activité simultanée d'exploitant (indirect) d'une grande partie du Centre s'affaiblit. Maus Frères SA n'est dès lors plus le « seigneur » du centre car, même s'il en est le propriétaire, il dépend de l'attractivité que Coop sera capable, respectivement incapable, de renouveler pour pérenniser, voire augmenter, le flux de chalands en direction du « Centre Boujean ». Cet événement marque une perte de cohérence du ré-

gime institutionnel du Centre, que l'on peut, à l'orée de l'année 2007, qualifier de *régime complexe*.

Usages

Usage financier Pour le propriétaire (i.e. Maus Frères SA) au travers de sa filiale de gestion de centres commerciaux Commercialis SA, l'usage financier du « Centre Boujean » se matérialise par le bais les rendements locatifs dont il bénéficie. On peut faire l'hypothèse qu'avec la baisse de l'affluence de clientèle, les rendements du Centre sont moindres qu'en t0.

Usage commercial dans la mesure où le nouveau complexe propose une surface de commerce alimentaire exploité dans un premier temps par Distributis SA (2001-2007), puis par Coop (depuis 2007), de même qu'une surface de vente brico-loisirs-jardinage (i.e. Jumbo Markt AG – Maus Frères SA) ainsi que des boutiques.

Usage gastronomique avec une offre de restaurant.

Usage de régulation de trafic avec la mise en place du système de stationnement payant, une partie de l'infrastructure (parking) contribue paradoxalement à limiter le trafic généré par la surface commerciale, dans la mesure où il peut constituer un facteur de répulsion pour la clientèle et ainsi la détourner du « Centre Boujean ».

Acteurs et stratégies

Distributis SA : L'ancienne coentreprise de Maus Frères SA et du groupe Carrefour SA, crée pour gérer l'exploitation et le développement de la marque d'enseigne Carrefour en Suisse, dont le « Centre Boujean » constituait le « vaisseau amiral », est rachetée en 2007 par Coop.

Coop Suisse : La coopérative devient, par le bais de sa nouvelle filiale Distributis SA, le preneur de bail de la surface de commerce alimentaire du « Centre Boujean ». Avec ce rachat, le détaillant suisse termine de compenser le retard qu'il avait sur son principal concurrent Migros en termes de surfaces commerciales de grande taille en zones sub- et périurbaines (hypermarchés). Cependant, dans le contexte biennois, son « Centre Bahnhof » situé en centre-ville de Bienne et ouvert en 2006 fait doublon avec sa nouvelle surface commerciale du « Centre Bou-

jean » qu'elle a été contrainte de reprendre lors du rachat de Distributis SA. Coop Suisse est par ailleurs contrainte de se conformer à la convention signée en 2005 par Maus et instituant le stationnement payant.

Maus Frères SA : Le groupe voit la valeur et l'attractivité de son Centre fortement baisser du fait de la décision de Carrefour de quitter une seconde fois le marché Suisse du commerce de détail. Parallèlement, Maus Frères SA n'a pas l'autorisation (cf. règlement de quartier) de placer l'un de ses grands magasins au sein de son propre centre commercial en vue de remplacer Carrefour. Nous sommes ici dans une situation par laquelle le propriétaire ne peut faire qu'un usage limité de son bien-fonds.

Commercialis SA : L'entreprise va tenter de mener des discussions avec la Commune de Bienne en vue d'assouplir les articles du règlement de quartier ayant trait à la répartition, en terme d'activités autorisées, des surfaces commerciales du « Centre Boujean », avec la possibilité d'ouverture d'une éventuelle autre surface alimentaire permettant de ramener une certaine spécificité au Centre .

Jumbo Markt SA, Restaurants Manora, etc. : Les filiales de Maus Frères voient la fréquentation du Centre baisser avec le départ de Carrefour, dont on peut supposer que cela a un impact sur leur chiffre d'affaires.

Autres commerçants : Subissent eux aussi le contrecoup du départ de Carrefour en tant que locataires du Centre.

Commune de Bienne : Traite les sollicitations du propriétaire du « Centre Boujean » en vue d'une révision du règlement de quartier. Elle inscrit sa relation par rapport au propriétaire sur le long-terme, en prenant en compte des facteurs ayant trait au contexte historique particulier qui a vu Maus Frères SA s'intéresser à la région.

4.3 Configurations et stratégies des acteurs

Contexte

Au vu de ce qui précède, on constate qu'un changement de rapport de propriété de l'exploitant-locataire Distributis SA, simple titulaire d'un droit d'usage de la principale surface commerciale alimentaire du

« Centre Boujean », génère d'importantes conséquences en termes (1) d'aménagement du territoire (baisse du trafic), (2) économiques et financières (perte de revenus pour le propriétaire et les locataires), (3) symboliques (perte d'attractivité du Centre, dégradation de son image), (4) sociaux (éventuelles pertes d'emplois), (5) environnementaux (baisse de la pollution générée par le trafic induit par le Centre). A ce changement d'enseigne, s'ajoute l'évolution, ces dernières années, du contexte concurrentiel dans la région biennoise et le développement d'une abondante offre alternative à proximité géographique des Champs-de-Boujean.

On peut ainsi relever que (1) la modification du contexte concurrentiel du secteur du commerce de détail (départ de Carrefour) a eu un fort impact sur l'attractivité du « Centre Boujean » dont la nouvelle offre principale (surface alimentaire Coop), habituellement génératrice de flux de clientèle, faisait doublon avec une offre similaire déjà présente au niveau local. On a donc assisté à un changement d'échelle de la zone de chalandise du Centre, qui est passé d'un statut d'infrastructure commerciale régionale à une position d'acteur purement local. (2) Cependant, même au niveau local, les effets en termes de réduction de l'attractivité du « Centre Boujean » ont été accentués par ce même contexte concurrentiel qui a vu les autres acteurs du commerce de détail (p.ex. : Coop et Migros), parallèlement à la construction du « Centre Boujean » à la fin des années 1990, développer leurs propres surfaces à proximité immédiate, dans des zones urbaines (Coop) ou périurbaines (Migros), rendant là aussi les déplacements de la clientèle vers les Champs-de-Boujean superflus. (3) On peut d'autre part constater que les grands acteurs du commerce de détail ont, depuis la fin des années 1990, réinvesti le centre-ville pour y développer des surfaces commerciales, en particulier alimentaires, de grande taille. Ce phénomène, assez récent, tend probablement à affaiblir les surfaces commerciales alimentaires situées en zones périurbaines, en leur faisant perdre leur clientèle provenant des zones urbaines. Les principaux détaillants alimentaires génèrent ainsi – ou contribuent à générer – une concurrence interne à leurs propres centres commerciaux.

Nous avons mentionné précédemment qu'avec le rachat de Distributis SA, Coop ne récupère formellement que les contrats de bail (droits d'usage) conclus à l'époque par cette entreprise, au sein d'une douzaine de centre commerciaux en Suisse. On peut ainsi faire l'hypothèse que la stratégie de contrôle de ces centres menée par Coop avait essentiellement pour but d'empêcher des concurrents indigènes (Migros) ou étrangers (Aldi, Lidl) de mettre la main d'un coup sur 14 hypermarchés. On peut tout de même relever que cette situation peut sembler quelque peu absurde, dans la mesure où plusieurs de ces hypermarchés sont situés à proximité des propres implantations de Coop Suisse. Ainsi, on peut parler ici d'une stratégie d'« occupation du terrain » ou de « stratégie d'éviction » qui guide la démarche de la coopérative bâloise.

Évolution des configurations et des jeux d'acteurs

Si l'on s'intéresse à l'évolution de la situation du « Centre Boujean » on constate que les régulations de trafic définies à l'époque du succès commercial du Centre n'ont pour l'heure plus d'impact significatif sur la limitation des mouvements de véhicules, du fait du peu d'attrait qu'il suscite auprès des chalands. On assiste, dans le cas du « Centre Boujean », à une forme de régulation du trafic routier par le bais de la concurrence entre surfaces commerciales de la région. La situation actuelle nous montre ainsi que le retrait d'un acteur apportant une offre considérée comme spécifique au sein d'un secteur économique est susceptible de faire perdre en attractivité certaines zones commerciales, impactant ainsi l'ensemble des autres acteurs, même ceux aux activités parfois différentes (p.ex. : restauration). Cela soulève la question des risques d'émergence de *fiches commerciales* lors des transformations du contexte concurrentiel d'un secteur.

En terme de pondération de trafic, on peut relever que la part (7'000 trajets par jour en T+1 augmentés de 2'000 unités par rapport à 5'000 unités en t0) du quota de trafic global attribué au « Centre Boujean », et donc à son propriétaire (Maus Frères SA par le bais de Commercialis SA), s'avère dans le contexte de T+1, surévalué par rapport à la réduction du nombre d'utilisateurs du Centre et à la baisse des trajets automobile que cela entraîne. Le modèle de trafic bernois ne prévoit cependant pas

de mécanismes d'ajustement à la baisse des quotas attribués à une installation, dans la mesure où il a été conçu à partir d'un *postulat d'augmentation constante des trajets de véhicules*. Cette situation peut avoir deux effets : en premier lieu, elle *réduit la part restant à attribuer* aux autres installations à forte fréquentation, et par là même *limite la possibilité de nouvelles constructions* de ce type. En second lieu elle *extraie de facto* une quantité de quotas à leur éventuelle utilisation effective et en *neutralise* ainsi un certain nombre, allant en cela dans le sens d'une meilleure durabilité environnementale par le bais d'une réduction des mouvements de véhicules.

Enfin, il est intéressant de relever le fait que le titulaire des principaux droits d'usage du « Centre Boujean » qu'est l'exploitant de la surface commerciale alimentaire, censée générer le plus de trafic, n'est pas lui-même titulaire des quotas de trafic délivrés par le biais du système de pondération bernois. En effet, comme indiqué précédemment, c'est le *propriétaire foncier*, qui en est le titulaire. On peut voir dans ce modèle d'attribution une certaine *incohérence*, dans la mesure où *les groupes cibles de cette politique publique devraient plutôt être les acteurs générant le trafic*, c'est-à-dire les exploitants de surfaces commerciales et non pas les propriétaires de celles-ci.

Pour terminer, au vu du cas que nous venons de présenter, on ne peut éviter de considérer l'histoire du « Centre Boujean », et des centres environnants, comme une forme de vaste jeu de « Monopoli », mêlant d'une part rapports de coopérations entre les différents acteurs du commerce de détail, par le bais de transferts entre eux de droits de propriété (p.ex. : Carrefour à Migros pour le « Centre Brügg ») ou de droits d'usage (Carrefour à Coop pour le « Centre Boujean » et 13 autres centres, location par Hotelplan (Migros) d'une surface dans le « Centre Boujean », location d'une surface par Media Markt dans le « Centre Brügg », etc.), de signatures de conventions multipartites (i.e. Maus Frères SA, Coop, Migros pour la gestion du stationnement), de collaborations au sein d'organisations de lobbying (p.ex. : Espace-Mobilité), ou au contraire des stratégies d'opposition directes (p.ex. : Commercialis SA contre l'arrivée de Hornbach) ou indirectes (p.ex. :

limitation de droit d'usage d'une parcelle vendue par Migros aux Champs-de-Boujean). Il est intéressant, au vu de la situation actuelle, de constater que les gagnants – certes provisoires – de ce vaste jeu d'acteurs, sont peut-être à identifier du côté des organisations environnementales telles que l'Association Transports et Environnement (ATE) qui, sans même devoir mobiliser des ressources en vue de s'opposer à certains projets promus par ces détaillants, peuvent, dans certains cas, les laisser simplement s'opposer entre eux, permettant de faire émerger des situations de ralentissements dans le développement des projets, de redéfinitions de ceux-ci, voire de leur abandon pur et simple.

4.4 Impacts sur la durabilité

Le tableau de synthèse suivant présente le bilan des coûts et bénéfices en fonction des composantes dégagées au cours de l'analyse WinWin 22 :

Tableau 4.1
Synthèse des résultats par composante

Composantes	Plutôt bon	Moyen	Plutôt mauvais
Air/atmosphère			X
Biomasse (Faune, flore, nature)			X
Déchets		X	X
Énergie		X	X
Biens		X	
Infrastructures			X
Moyens financiers	X		
Connaissances et compétences	X		
Santé physique			X

Fonctionnement institutionnel	X	X	
Réseau professionnel	X		

Interprétation

On constate de manière générale que les composantes ayant trait à la durabilité écologique du « Centre Boujean » sont évaluées plutôt négativement. Cela s'explique par le fait qu'en T-1 la parcelle, essentiellement constituée de zone verte, était consacrée à l'agriculture et à un usage sportif. Les impacts environnementaux générés directement ou indirectement par l'exploitation de ce terrain étaient ainsi relativement faibles. Le passage à une infrastructure à forte fréquentation a passablement péjoré la situation en termes de pollution de l'air, de bruit, d'impact sur la biomasse, de santé physique, de consommation énergétique, ou de production de déchets. Elle a cependant eu des impacts positifs en termes financier, dans la mesure où elle a drainé des fonds au sein d'une région qui, à l'époque, subissait de plein fouet les conséquences de la crise de certains de ses fleurons industriels. Le « Centre Boujean » a aussi eu un effet positif sur le développement de connaissances et de compétences en matière de mise en place d'instruments de régulation de trafic, car il s'agit de la première installation de type « centre commercial » à avoir été soumis au modèle de pondération de trafic bernois, dont elle a constitué une forme de projet pilote. Idem dans le cas du système de gestion du stationnement où, si une solution similaire avait déjà été appliquée dans la région bernoise, le passage par le bais de la convention multipartite publique/privée a permis la prise en compte de la problématique du stationnement non pas uniquement sur un centre en particulier, mais sur l'ensemble des installations du même type dans un rayon de quelques kilomètres. En termes de fonctionnement institutionnel, on peut relever l'usage des mécanismes démocratiques dans l'adoption des plans de quartier, en particulier dans le cas du Centre. L'implication en amont et en aval d'un éventail de parties prenantes contribue à l'évaluation positive de cette composante en matière

de durabilité. Soulignons cependant que les oppositions maintenues après l'acceptation du plan de quartier dénotent tout de même une certaine faiblesse du fonctionnement institutionnel, qui n'a pas permis de régler ce type de doléances en amont, par le biais de la négociation par exemple. Enfin, nous avons pu relever que le projet du Centre a eu un impact direct sur les relations interpersonnelles entre les instances dirigeantes de la ville et le groupe Maus. Les premières ayant perçu la démarche du groupe genevois comme une opportunité pour la ville de revalorisation de son tissu économique aux yeux de l'extérieur, alors que Maus a pu bénéficier d'une relative bienveillance dans l'accueil de son projet et semble avoir pu établir des rapports de confiance avec l'exécutif biennois. On peut tout de même relever une certaine dissymétrie dans le rapport ville-investisseur, dans la mesure où la première est généralement demandeuse de projets perçus comme porteurs ou considérés comme un moyen de palier aux faiblesses financières de l'acteur public (p.ex. cas de La Maladière à Neuchâtel), alors que le second, souvent mobile géographiquement, peut être tenté de mettre en concurrence les communes en vue d'imposer un projet avec un minimum de concessions.

La discussion des hypothèses à la lumière de notre cas, nous permettra de revenir sur les aspects les plus pertinents de la durabilité au regard des principales clés d'analyse de notre recherche.

4.5 Tableau de synthèse

Ce tableau présente l'évolution des processus de régulation du « Centre Boujean ».

Tableau 4.2
Tableau de synthèse Centre Boujean

Périodisation	t-1 (1993-2001)	t0 (2001-2007)	t+1 (2007-2009)
Structure, organisation du propriétaire	La Commune de Biemme est propriétaire de la parcelle.	Maus Frères SA possède et gère le « Centre Boujean » par le biais de sa filiale Commercialis SA.	Maus Frères SA possède et gère le « Centre Boujean » par le biais de sa filiale Commercialis SA.
« Stratégie » de gestion du propriétaire du bien-fonds	Trois stratégies simultanées (1) orienter les nouveaux acquéreurs vers une zone plus appropriée en terme d'aménagement du territoire (2) faire usage du foncier comme instrument de promotion économique (3) fixer une valeur étalon au prix du m ² .	Stratégie initiale d'exploitation en propre de la surface alimentaire « phare » du « Centre Boujean », puis partage de son exploitation avec Carrefour par le biais de la coentreprise Distributis SA qui devient locatrice d'une grande partie du Centre.	Stratégie quasi-exclusivement focalisée sur la location des surfaces commerciales à des tiers exploitants (Coop, boutiques, etc.). Maus Frères SA conserve ainsi la propriété mais attribue à des tiers la plupart des droits d'usage de son Centre.
Usages (acteurs) et rivalités	Usage agricole et de loisirs vs. usage commercial et financier.	Usage commercial et financiers (Maus Frères & Carrefour)	Le propriétaire n'a plus la maîtrise du développement de la surface

Analyse synthétique des quatre études de cas

		vs. usage de limitation de trafic (ATE) et vs. autres usagers commerciaux concurrents sur des parcelles environnantes (Hornbach).	alimentaire « phare », dont le relatif insuccès péjore la valeur financière du « Centre Boujean ». L'exploitant (Coop) de la surface commerciale est quant à lui tributaire des conventions signées par le propriétaire en matière de limitation de trafic.
Régulation : Droit privé (contrat), Individuel	Dans un premier temps contrat de location de la parcelle (agriculteur & sté sportive). Puis, contrat d'échange et de vente de m ² de la parcelle et contrat oral engageant Maus Frères SA à construire un grand magasin (Manor) en	Contrats de bail avec les locataires du « Centre Boujean ».	Contrats de bail avec les locataires du « Centre Boujean ».

	centre-ville.		
Régulation : « zonage » privé, collectif	Redéfinition du zonage de la parcelle par la Commune pour l'adapter au nouveau contexte.	Le propriétaire du « Centre Boujean » est limité (règlement de quartier) dans l'utilisation de son propre Centre avec notamment l'interdiction d'y établir un grand magasin (Manor). Limitation du trafic de véhicules par le bais du système de pondération des trajets (plan de quartier) et de la gestion du stationnement (taxe). Contrôle de l'utilisation des quotas de trafic confié par contrat au propriétaire foncier (auto-contrôle).	Le propriétaire du « Centre Boujean » tente de réduire les limitations en termes de type de surfaces commerciales autorisées (règlement de quartier) au « Centre Boujean » (négociation avec commune). Limitation du trafic de véhicules par le bais du système de pondération des trajets (plan de quartier) et de la gestion du stationnement (taxe). Contrôle de l'utilisation des quotas de trafic confié par contrat au propriétaire foncier (auto-contrôle).

Qualification du régime : étendue et cohérence	Le régime peut être qualifié d'intégré (sous domination publique).	Le régime peut être qualifié d'intégré (sous domination privée).	Le régime peut être qualifié de complexe.
---	--	--	---

4.6 Discussion des hypothèses

Cette section revient sur les hypothèses énoncées plus haut. Chacune d'entre elles sont passées en revue et discutées brièvement à la lumière de ce cas.

Hypothèses portant sur les effets des caractéristiques socio-juridiques des organisations et des règles décisionnelles internes sur les choix opérés en matière de stratégies politiques et/ou foncières

H 1 : Cette hypothèse peut être validée. La structure organisationnelle interne de Maus Frères SA, entièrement contrôlée par les deux familles fondatrices, lui a offert, dans un premier temps, une large autonomie dans l'élaboration de ses stratégies foncières et immobilières concernant le « Centre Boujean ». Ceci dans la mesure où Maus Frères SA était simultanément propriétaire du sol et du bâti et principal usager de son Centre. La création de la coentreprise Distributis SA avec Carrefour et le transfert des activités de supermarché alimentaire dans cette structure peut être considérée comme une complexification de la structure organisationnelle du propriétaire Maus Frères SA. Le retrait de Carrefour quelques années plus tard et son remplacement dans le Centre par une surface commerciale Coop, déjà largement représenté dans la région, a fortement réduit l'attractivité du « Centre Boujean » et a, de ce fait, limité la capacité de Maus Frères SA à louer ses surfaces commerciales à des tiers. On peut d'autre part légitimement penser que la valeur vénale du « Centre Boujean », directement dépendante de son attractivité est susceptible de baisser de manière substantielle.

H 2 : Cette hypothèse peut être validée. La situation d'affaiblissement de l'attractivité du « Centre Boujean » consécutive au retrait de Carrefour a incité le propriétaire Maus Frères SA à mener des discussions

avec la Commune de Bienne en vue de réduire les contraintes limitant les possibilités d'usage de son Centre – et par extension de sa parcelle – notamment en termes de type de surfaces commerciales pouvant être aménagées dans le Centre et de taille de celles-ci – jusqu'alors strictement définies dans le plan de quartier. Ces négociations, toujours en cours à l'heure où nous rédigeons ces lignes, pourraient déboucher sur une augmentation des surfaces consacrées à l'alimentaire par l'arrivée d'un ou plusieurs détaillants susceptibles d'apporter une nouvelle spécificité au Centre, perdue lors du départ de son principal preneur de bail qu'était Carrefour (Distributis SA).

H 3 : Cette hypothèse ne semble pas pertinente dans notre cas.

H 4 : Cette hypothèse peut être en partie invalidée, ou plus exactement le lien de causalité doit être inversé dans le cas qui nous intéresse, en ce sens que la stratégie générale du groupe a une influence négative sur son service spécialisé dans la gestion de son patrimoine foncier. La volonté de retrait de Carrefour de la coentreprise Distributis SA et l'incapacité ou l'absence de volonté du groupe Maus Frères SA à poursuivre seul l'exploitation de cette entreprise active dans le marché de l'alimentaire fait émerger une contradiction interne d'un groupe à la fois actif dans la distribution et dans la gestion de ses propres surfaces commerciales. En effet, l'abandon de l'exploitation des surfaces Carrefour vont en opposition aux intérêts de la filiale de Maus Frères SA, Commercialis SA, en charge de leur gestion, dans la mesure où l'arrivée de Coop affaiblit l'attractivité des surfaces commerciales en location, et réduit par là même la valeur du portefeuille de centres en main de Commercialis SA.

L'hypothèse pourrait être validée dans le cas du « Centre Brugg » appartenant à Migros. En vue d'accentuer son attractivité, le service immobilier de Migros Aare a loué une surface commerciale à l'entreprise d'électronique de loisirs Media Markt AG, alors même que Migros propose dans son centre sa propre enseigne d'électronique de loisirs M-Electronics. Le service immobilier de Migros va ainsi générer une concurrence frontale à l'une des filiales du groupe.

Hypothèses concernant les liens entre types et objectifs des organisations et l'orientation de leurs stratégies foncières

H 5 : Cette hypothèse peut être validée. Dans le cas qui nous intéresse, la Commune de Bienne n'était initialement pas propriétaire de la parcelle convoitée par Maus Frères SA pour la construction du « Centre Boujean ». Cependant, du fait de la forte proportion de terrains en main de la Commune au sein des Champs-de-Boujean, celle-ci a pu, dans un second temps, proposer à Maus Frères SA un échange de parcelle présenté comme une alternative nécessaire à la préservation d'une aire de développement de la ville et de préservation des populations environnantes des nuisances générées par l'exploitation d'un centre commercial de grande taille. Cependant, cette concentration dans les mains des services de la Commune de Bienne de la propriété foncière et de la capacité à redéfinir le zonage, de même que la situation de faiblesse économique dans laquelle était plongée la ville à l'époque, a débouché sur la construction du « Centre Boujean » dans un endroit actuellement qualifié d'inadéquat par plusieurs de nos interlocuteurs. A noter d'autre part que la Commune de Bienne avait un intérêt particulier à procéder à cet échange de terrain, dans la mesure où cela lui permettait de définir une nouvelle valeur de référence des parcelles environnantes qui allaient être vendues en vue de la réalisation d'un échangeur autoroutier, permettant en cela de générer des revenus financiers nécessaires à la revitalisation des certains quartiers de la ville.

H 6 : Cette hypothèse peut être partiellement validée. L'Association Transports et Environnement (ATE) a été très présente, au début du projet, dans le processus d'aménagement du « Centre Boujean » et son action semble avoir conduit à un redimensionnement de cette infrastructure – par le biais de son parking notamment. L'ATE s'est à nouveau manifestée en 2005, dans la mesure où ses menaces de recours contre le permis de construire accordé au « Centre Brugg » sont à l'origine de la signature d'une convention multipartites entre les Communes de Bienne, Brugg et Nidau d'un côté et les trois principaux distributeurs actifs dans la région Coop, Migros, Carrefour (Maus Frères SA), en vue de l'application du principe du stationnement payant pour le « Centre Boujean » (Maus Frères SA), le « Centre Brugg » (Migros) et le « Centre Bahnhof » (Coop). Ceci a permis l'implémentation d'un mécanisme de régulation du trafic par le biais d'une taxe, complé-

mentaire au modèle de pondération bernois. On ne peut cependant pas imaginer que l'ATE serait, dans le contexte actuel, en mesure de remplacer son intervention dans les processus d'aménagements par une stratégie d'acquisitions foncières, ceci en raison d'évidentes limites financières.

H 7 : Cette hypothèse peut être partiellement validée. Si, dans la situation initiale (T-1), Maus Frères SA, propriétaire par le bais de sa filiale Commercialis SA du « Centre Boujean », comptait y développer ses propres activités, on constate que la création avec Carrefour de la coentreprise Distributis SA n'a pas débouché sur un transfert de propriété des centres commerciaux dans les mains de cette nouvelle entité. Ainsi, Carrefour est entré sur le marché suisse en restant locataire de l'ensemble des surfaces commerciales qu'il exploitait. Ce phénomène s'est manifesté à nouveau avec le rachat de Distributis SA par Coop et son installation dans des centres commerciaux propriété de Commercialis SA. Coop n'a pas cherché à acquérir les surfaces commerciales dans lesquelles elle exploite un centre, mais s'est contentée, avec le rachat de Distributis SA, de reprendre à son compte les baux de longue durée (droits d'usage) qui avaient été signés à l'époque par Distributis SA avec les propriétaires des centres commerciaux – dont Commercialis SA – au sein desquels elle y développait une activité. A noter cependant que si Carrefour et Coop ont développé des stratégies essentiellement orientées vers l'acquisition de droits d'usage, Maus Frères SA conserve quant à elle un statut hybride de propriétaire de la plupart du foncier et des bâtiments de ses magasins, et d'exploitant de surfaces commerciales, généralement situés dans ses propres locaux.

Hypothèses portant sur les liens entre stratégies politiques et/ou foncières et usages effectifs des biens-fonds

H 8 : Cette hypothèse peut être partiellement validée. Si l'on considère le mode de contrôle de la propriété du « Centre Boujean » par Maus Frères SA, on constate que le groupe agit de manière indirecte par le bais de Commercialis SA dont il détient l'ensemble des actions. Cette filiale agit comme un gestionnaire du Centre, mais semble représenter avant tout les intérêts du groupe Maus. On le constate d'ailleurs dans le

cas Hornbach, où Commercialis a mené l'opposition pour le compte de Maus, au détriment des intérêts de certains autres locataires. Ainsi, même si l'on peut effectivement observer un accroissement du rôle du gestionnaire, il semble ainsi ne pas y avoir d'autonomisation de la filiale par rapport aux intérêts du propriétaire.

H 9 : Cette hypothèse ne semble pas pertinente dans notre cas.

H 10 : Cette hypothèse peut être validée. Au vu de nos entretiens (Entretien Kuonen 2009 ; Entretien Haag 2009) et observation au « Centre Boujean », on peut identifier des comportements non-conformes aux objectifs des plans d'aménagement (plan de quartier) de la part des gérants du Centre. En effet, les instruments de régulation de trafic semblent régulièrement contournés (p.ex. : barrières du parking ouvertes en vue d'éviter aux clients le paiement de la taxe de stationnement) en vue probablement de tenter de repositionner le « Centre Boujean » en tant que centre d'achat attractif pour la clientèle. A cela s'ajoute les attaques régulières des entreprises de commerce de détail, en particulier par le biais de leur organisation de lobbying Espace-Mobilité, contre le principe de régulation du stationnement. Ainsi, les intérêts du gestionnaire du Centre semblent être en inadéquation avec les objectifs des planificateurs, d'où cette stratégie de contournement des prescriptions formalisées dans le plan de quartier et dans la convention multipartites (communes, entreprises de commerce de détail et ATE) signée en 2005 et établissant le principe du stationnement payant.

H 11 : Cette hypothèse ne semble pas pertinente dans notre cas.

Hypothèses portant sur les liens entre usages effectifs des biens-fonds et les effets en termes de durabilité écologique, économique et sociale

H 12 : Cette hypothèse peut être partiellement validée. Même si le « Centre Boujean » a bénéficié de l'ensemble des autorisations nécessaires en vue de sa construction, les différents entretiens que nous avons pu avoir nous montrent que l'emplacement de cette installation – et la transformation du plan d'affectation que cela a supposé à l'époque – n'est plus considéré aujourd'hui comme répondant aux objectifs généraux de la planification. La perte d'attractivité du Centre, même si elle

est la résultante de la conjonction d'un ensemble de facteurs que nous avons tenté de mettre en lumière dans ce travail, est probablement en partie due à l'inadéquation de l'emplacement de ce bien-fonds par rapport aux objectifs de l'aménagement du territoire. On peut d'ailleurs penser que les contraintes appliquées à posteriori sur ce centre (modèle de trafic, stationnement payant) visaient en partie à compenser les manquements de l'époque en termes de conformité de cette installation par rapport à la planification de cette aire des Champs-de-Boujean.

H 13 : La première partie de cette hypothèse peut être à la fois validée et invalidée en fonction de la dimension de la durabilité envisagée. La sous-exploitation du « Centre Boujean » résultant de son changement d'exploitant principal affaiblit l'infrastructure en terme de durabilité économique (perte de revenus, exploitation éventuellement déficitaire), de durabilité sociale (éventuelles pertes d'emplois), et même, dans un certain sens, de durabilité écologique (risque de transformation du Centre en une friche commerciale). Toujours en termes de durabilité écologique, la sous-exploitation peut agir positivement si l'on considère les effets de la perte de clientèle sur la neutralisation *de facto* des quotas de trafic surnuméraires attribués au « Centre Boujean ».

5 La place d'armes de Thoune¹⁶

5.1 Choix du cas, périmètre et chronologie

Choix du cas

La place d'armes de Thoune présente la caractéristique principale d'appartenir à un propriétaire foncier unique. Vu la taille importante de l'aire en question, son emplacement aux abords immédiats de zones résidentielles, le potentiel d'usage qu'elle revêt pour des civils (lieu de détente et de loisirs) et la grande difficulté matérielle (mais aussi politique) de toute tentative de verrouiller hermétiquement la zone, le propriétaire n'a pas pu en empêcher l'usage par d'autres acteurs. Bien que non propriétaires, ces derniers cherchent à se garantir un droit d'usage du périmètre concerné. Sous pression, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) a donc été obligé au cours de la deuxième moitié du 20^e siècle d'ouvrir l'accès de la place d'armes à des usages civils. Toutefois, la tâche s'est avérée plus complexe que prévue, puisque qu'en tant que responsable de la sécurité, le propriétaire s'est vu obligé de gérer les rivalités entre les différents usages de son périmètre. Ces rivalités ont non seulement opposé les usages militaires aux usages civils, mais également les usages civils entre eux. Au fil des ans, le propriétaire foncier a donc dû organiser l'utilisation de son terrain, en recourant non aux outils habituels de l'aménagement du territoire, mais en édictant ses propres règlements.

Ce processus progressif de définition des usages admissibles au sein d'un grand espace en propriété privative, afin de régler leur mise en cohérence sans toutefois recourir aux outils habituels des politiques publiques, constituent le sujet et la raison d'être de cette étude de cas. L'impact sur la durabilité des différents règlements d'utilisation de la

¹⁶ Pour une étude du cas complète, se référer à J.-D. Gerber, 2008g, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers : étude de cas de la place d'armes de Thoune*, Working Paper de l'IDHEAP (no 4)

place d'armes sera également discuté. Cette étude de cas exemplifie un mode de régulation des usages basé sur un modèle comparable à la *plura dominia* du Moyen Âge (Aubin et al. 2004) où le seigneur – le propriétaire – distribue les droits d'usage à ses sujets. Ce modèle s'éloigne du mode de régulation des usages choisis par les acteurs publics (en particulier les communes), mais intervient dès lors qu'un propriétaire foncier bénéficiant d'un usage privatif de sa parcelle ou de son immeuble l'ouvre à l'usage du public.

Périmètre spatial de l'étude de cas

Le périmètre retenu est celui du règlement d'utilisation (*Benutzung-sordnung*) de la place d'armes. « Une place d'armes comprend des constructions, des aménagements, des installations et des terrains pour l'instruction, le logement, la subsistance et les loisirs. Elle sert en premier lieu à l'instruction de base dans les écoles de recrues et les écoles de cadres. Elle peut également être utilisée pour les cours de perfectionnement de la troupe » (Art. 5, Ordonnance du 26 juin 1996 sur les places d'armes, de tir et d'exercice, OPATE, RS 510.514).

Chronologie du cas

Au cours de 30 dernières années, la place d'armes de Thoune a progressivement été conquise par les usages civils. Cette étude de cas se concentre sur les mesures prises par le DDPS pour réguler la cohabitation entre usages militaires et civils sur le site de la place d'armes, qu'il s'agisse d'instrument d'aménagement du territoire ou de régulations mises en place par le DDPS en tant que propriétaire foncier. Parmi ces dernières, la promulgation des règlements de place d'armes joue un rôle déterminant. C'est sur l'historique de ces derniers que repose cette chronologie :

Premier règlement de place d'armes de 1979 (t-2)

La période t_2 commence en 1979, date du premier règlement de place d'armes. Au fur et à mesure que se sont développés les quartiers d'habitation aux alentours de la place d'armes, de nombreuses activités

militaires sont de plus en plus perçues comme des nuisances (bruit, pollution). Parallèlement, les besoins en zones de détente pour les habitants des quartiers avoisinants continuent à croître. Au niveau national, cette période se caractérise par une montée en puissance des revendications civiles parallèlement à la remise en cause du rôle de l'armée qui découle de la fin de la guerre froide et se traduit par une réduction des crédits militaires. Pendant cette période, l'armée a dû faire face à un changement de paradigme (remise en question des stratégies de défense classique, réduction des coûts, réduction des effectifs, importance de la technologie). Pour améliorer son image auprès du public, suite aussi à l'initiative Rothenturm et aux votations sur sa suppression, et surtout pour justifier ses coûts auprès du public, elle a commencé à s'intéresser à une gestion de ses terrains qui soit respectueuse de l'environnement (voir Knoepfel 1999). Le domaine « Territoire et environnement DDPS » (*Raum und Umwelt VBS*), directement rattaché au secrétariat général du département, est ainsi responsable des questions de politique environnementale et de l'aménagement du territoire.

Deuxième règlement de 1998 (t-1)

Le deuxième règlement de place d'armes marque le début de la période t_1 , qui se caractérise par une pression encore grandissante puisque la ville de Thoun est à l'étroit dans ses murs. La population est à la recherche de zones de détente de proximité. Parallèlement, l'apparition de nouveaux sports alternatifs (skate in-line, mountain bike) contribue à susciter l'intérêt pour la place d'armes de Thoun dont les pistes se prêtent parfaitement à ce genre d'exercice.

Au niveau fédéral, le Conseil fédéral présente en 2001 le nouveau projet d'Armée XXI¹⁷. Cette réforme de l'armée procède avant tout de la nécessité d'adapter la politique de sécurité et l'armée à la nouvelle situation stratégique du pays. Le nouveau credo du Conseil fédéral est qu'en tant qu'instrument de la politique de sécurité de la Suisse, « l'armée ne

¹⁷ Message du 24 octobre 2001 sur la réforme Armée XXI et sur la révision de la législation militaire (FF 01.065)

doit pas se limiter à sa tâche de défense. Elle doit pouvoir être engagée dans toutes les tâches qui relèvent de la politique de sécurité, conformément à ce qu'exigent la situation et les besoins. » En outre, l'Armée doit faire face à des conditions financières toujours plus restrictives. Il s'agit aussi de corriger les principaux problèmes survenus suite à l'introduction d'Armée 95.

Les principales mesures mises en œuvre ont été une baisse de l'effectif de l'armée de 360 000 à 140 000 militaires au maximum et la mise en place de mesures organisationnelles permettant de corriger des problèmes issus d'Armée 95 (durée des écoles de recrues, rythme des cours de répétition, baisse du niveau d'instruction, pénurie de cadres due à une perte de l'attractivité de la carrière militaire, concurrence avec l'économie privée). La réforme Armée XXI n'a pas eu d'influence directe sur les pratiques militaires d'aménagement du territoire. Par contre, la gestion des immeubles est directement concernée par la baisse des crédits et des effectifs.

Troisième règlement de 2008 (t0)

La période actuelle ne se distingue guère de la période précédente si ce n'est que l'usage toujours plus intensif de la place d'armes par la population civile a obligé l'armée à revoir sa signalétique afin de la simplifier. Certains usages ont également dû être mieux régulés par rapport à d'autres, car prenant trop d'importance : chiens non tenus en laisse, dérangements des biotopes par le public, pratique de l'équitation.

Configuration des acteurs

La place d'armes fédérale et la place de tir de Thoune appartiennent en pleine propriété à la Confédération. Outre la Confédération, deux autres acteurs possèdent des droits réels dans le périmètre. La RUAG Land Systems possède un certain nombre de parcelles dans le périmètre de la petite Allmend. La RUAG Land Systems est une société anonyme qui produit des systèmes d'armement (artillerie, véhicules armés, véhicules logistiques, systèmes de déminage, etc.). Elle est intégrée au RUAG Technology Group, qui, depuis le 1^{er} janvier 1999, est organisé

comme une société privée, bien que la totalité des actions soit aux mains de la Confédération.

Un troisième propriétaire foncier doit être signalé dans le périmètre de la place d'armes. Les trois parcelles qui forment le lac d'Uebeschi, situé sur les trois communes de Höfen, Amsoldigen et Uebeschi appartiennent en effet à un privé.

Le canton de Berne, les bourgeoisies de Thoune ou de Thierachern possèdent des parcelles de forêts et de prairies aux abords immédiats de la place d'armes. Ces terrains sont toutefois situés à l'extérieur du périmètre.

Alors que les titres de propriété restent stables, les droits d'usage civils sur les parcelles militaires ont évolué. Leur description précise fait l'objet du chapitre suivant, car ils découlent directement des différents règlements d'exploitation de la place d'armes.

5.2 Etapes et régimes du projet

Situation lors de la première étape (t-2 : 1979 – 1998) de régulation des usages

Règlement d'utilisation de la place d'armes de 1979

Parallèlement à la publication du premier règlement d'utilisation de la place d'armes de Thoune, une décision de justice datant du 5 novembre 1979 déclarait l'accès non autorisé à la place d'arme comme illégal et à ce titre punissable par une amende. Telle qu'elle est formulée, la décision de justice interdit à toute personne non autorisée de pénétrer sur le territoire de la place d'armes de Thoune. De même, le dépôt de matériaux ou de déchets sont interdits. La raison invoquée est le danger que constituent les activités militaires de la place d'armes pour les civils. De même, la chasse est interdite sur l'ensemble de la place d'armes. L'amende encourue est de 40 francs.

Le règlement de la place d'armes n'a été édicté qu'après la décision de justice entérinant la demande du Commandant de la place d'armes d'en interdire l'accès. En effet, le règlement de la place d'armes ne pouvait

avoir qu'un effet limité si les contrevenants ne pouvaient pas légalement être punis par une amende.

Il faut toutefois souligner que le règlement de place d'armes tempère la décision de justice puisque cette dernière interdit tout usage civil. Comme la décision de justice d'interdire l'accès n'est appliquée que si le propriétaire le requiert, ce dernier est libre de formuler un règlement moins strict. Légalement, il aurait toutefois le droit d'interdire toute intrusion.

Ce règlement appelle les remarques suivantes :

- La zone ouverte aux usages civils est caractérisée par un pourtour complexe avec des enclaves de zones interdites. Cette complexité rend la mise en œuvre du règlement difficile, en particulier sur la Vordere Allmend.
- L'accès aux pistes de chars est interdit (exception faite du tronçon du Hasliholz). La pratique de la bicyclette ou du patin à roulettes sur la place d'armes est par conséquent légalement impossible.
- La zone réservée à la piste d'aviation civile était bien plus grande à l'époque qu'aujourd'hui puisqu'apparemment, une deuxième piste perpendiculaire à la première était utilisée.
- L'usage à cheval était explicitement toléré.
- Finalement, l'usage environnemental de la place d'arme n'était pas reconnu, si bien qu'il n'en est pas fait mention. Les pistes de char où se développe une importante faune batracienne n'est par conséquent pas protégée des accès du public.

Éléments de qualification du régime

Avant l'entrée en vigueur du premier règlement, le régime pouvait être considéré comme simple (un usage et un propriétaire). Avec l'augmentation du nombre de civils sur la place d'armes le soir et le weekend, de nouveaux usages sont apparus, conduisant à un régime toujours plus complexe (rivalités dues à des usages non coordonnés et régulés).

Le premier règlement vient répondre à cette situation en régulant l'usage de la place d'armes par les civils. Parallèlement, les usages civils plus spécifiques sont régulés par contrat (aérodromes, agriculteurs, etc.). Au début de la période t_2 , le régime peut donc être considéré comme intégré. Au fil des années, de nouveaux usages apparaissent (promeneurs plus nombreux, patins à roulettes, cavaliers, mais également nécessité d'une meilleure protection des biotopes) : le régime se complexifie de plus en plus. La réponse à cette complexification se fait au fur et à mesure par la négociation de nouveaux contrats avec des organisations civiles diverses, ce qui permet d'améliorer passagèrement la cohérence des usages.

On peut en outre qualifier plus précisément le régime en soulignant qu'on observe le passage d'un usage privatif militaire vers une *plura dominia*¹⁸ dont le DDPS constitue le « seigneur ». Ce passage à la *plura dominia* s'est fait sous la pression des usagers externes (ouverture aux usages civils). On peut donc mettre en évidence un affaiblissement de la position du propriétaire foncier collectif.

Situation lors de la deuxième étape (t_1 : 1998 – 2008) de régulation des usages

La nouvelle décision de justice du 15 avril 1998 introduit deux nouveautés. Premièrement, elle n'interdit pas purement et simplement l'usage civil de la place d'armes de Thoune, mais renvoie au règlement d'utilisation mis en place par le Commandant de la place d'armes. Deuxièmement, elle fixe un montant qui se veut réellement dissuasif pour les contrevenants.

Dix-neuf ans après le précédent règlement de 1979, le règlement de 1998 apporte des nouveautés certaines, dans la mesure où il clarifie une situation d'usages concurrents devenus difficile à gérer. En particulier, il

¹⁸ Le régime de la *plura dominia* caractérisait la situation de l'Europe au Moyen Âge. Le seigneur distribuant des droits d'usage, des saisines, à ses sujets. Contrairement au régime de la propriété privative introduit par la Révolution française, les droits pouvaient se superposer sur un même fond.

règle de manière plus précise l'utilisation des pistes de chars par les cyclistes et les amateurs de patins à roulettes (les pistes de simulation ont été aménagées depuis le précédent règlement) ; il précise les zones fermées au public pour des questions de protection de l'environnement ; il identifie les zones susceptibles d'abriter des obus non explosés.

Ce règlement appelle les remarques suivantes :

- Le découpage des zones reste très complexe. Comme aucune barrière n'est utilisée pour la signalisation, la simple considération du plan laisse supposer que certains usagers sortiront des zones autorisées. Cette complexité générale s'accroît si l'on considère que lors d'exercices militaires l'interdiction de pénétrer sur la place d'armes est indiquée par un simple drapeau.
- Les cyclistes et les amateurs de roller et de patins à roulettes sont reconnus officiellement, puisque l'accès des pistes de blindés et des pistes de simulation est possible aux heures réservées à cet effet.
- Le choix a été fait d'offrir des places de parc gratuites. Si la place d'armes se garantit ainsi la bienveillance des automobilistes, elle se prive pourtant d'un moyen efficace pour réguler le nombre de véhicules.
- L'usage de la place d'armes par des cavaliers n'est pas mentionné. Il s'agit d'un choix volontaire de ne pas réguler cet usage puisqu'il est connu des autorités de la place d'armes au moment de la préparation du règlement (Trachsel 1997, p. 19).
- La place d'armes est un lieu de promenade recherché par les propriétaires de chiens. Le règlement de 1998 prévoit explicitement qu'ils doivent être tenus en laisse. Toutefois cette mesure n'a jamais été appliquée.
- Les seuls usages civils qui bénéficient d'un périmètre réservé sur la place d'armes sont la pratique de l'aviation de tourisme et celle des modèles réduits.

- L'accès au lac privé de Uebeschi est en principe interdit (pour des raisons de protection de la nature), bien que la propriétaire autorise les résidents de Uebeschi et d'Amsoldingen de venir s'y baigner.

Éléments de qualification du régime

Le régime de la période t_{-1} se caractérise par un même mouvement que la période précédente. Dans les années qui ont suivi le premier règlement, le nombre d'usages civils a augmenté. D'intégré, le régime devient petit à petit plus complexe. Les contrats permettent d'améliorer la cohérence des usages des acteurs organisés en association. Par contre, les acteurs non organisés ne sont contrôlables que par le règlement d'utilisation de la place d'armes.

Lorsqu'un nouvel usage apparaît (p. ex. promeneurs de chiens, cavaliers, course de voitures), le régime s'oriente vers la complexité, mais le commandement de la place d'armes crée au fur et à mesure de nouvelles régulations : on évite ainsi une transition vers un régime véritablement complexe, même si, vu le nombre important d'acteurs non organisés, on observe tout de même une augmentation générale de la complexité. Il s'agit d'un régime relativement bien intégré fondé sur des droits de propriété (régime monopolistique du propriétaire, « seigneur » du paysage) fonctionnant grâce à l'octroi de concessions et d'autorisations qui permettent de définir des plages spatiales et temporelles pour les différents usages.

Situation lors de l'étape actuelle (t_0 : > 2008) de régulation des usages

En 2008, un nouveau règlement d'utilisation de la place d'armes est entré en vigueur. L'objectif était de résoudre certains conflits d'usage de la place d'armes en clarifiant les règles issues du règlement de 1998, qui n'étaient pas toujours comprises par le public. Le nouveau règlement s'inscrit donc dans la continuité du précédent. Aucun changement dans les rapports de propriété ou dans la législation n'ont imposé ce nouveau règlement, qui repose sur la même décision de justice du 26 mars 1998 que le précédent.

Dix ans après le précédent règlement de 1998, le règlement de 2008 vient clarifier certaines situations conflictuelles. Les usages suivants étaient en effet jugés problématiques : la promenade de chiens sans laisse, la conduite de modèles réduits de voiture, la pratique de l'équitation, l'utilisation contraire au règlement des pistes de char le soir par le public, le développement de zones à forte valeur environnementale.

Afin d'apporter des solutions à ces usages potentiellement conflictuels, les limites du zonage spatial et temporel du règlement de 1998 ont été adaptées, mais surtout la signalétique générale de la place d'armes a été revue et homogénéisée de façon à supprimer les ambiguïtés évoquées par les contrevenants.

Ce règlement appelle les remarques suivantes :

- Une commission a été chargée de préparer ce nouveau règlement. Les instances dirigeantes de la place d'armes ont toutefois décidé de mener cette réflexion en interne, sans consultation de la commune ou du canton. Les acteurs suivants étaient représentés : l'armée (commandant de la place d'armes), Armasuisse Immobilier (un responsable des immeubles et un responsable du centre de compétence « Protection de la nature et des monuments »), la gérance des infrastructures de la place d'armes. Les firmes privées chargées de réaliser la signalétique ont également pris part aux discussions. Les commentaires émis par des groupes de pression ou des représentants des usagers civils au cours de la période 1998 à 2008 ont été pris en compte.
- Contrairement aux plans précédents, l'armée a décidé de prendre au sérieux son rôle de grand organisateur des usages civils de son territoire. Cela implique les changements suivants :
 - Le commandement de la place d'armes a mis en place une stratégie de communication de son règlement mûrement réfléchie et soignée. Des bureaux privés ont été mandatés à cet effet pour réfléchir à une signalétique claire et compréhensible. Le commandement de la place d'armes a procédé à une évaluation de différentes variantes afin de choisir la plus adaptée.

En outre, les frontières des zones ont été choisies de manière à ce qu'elles correspondent à des éléments existants (routes, chemins) pour faciliter la communication.

- La presse a été informée du changement de règlement. Le nouveau règlement est également disponible sur internet.
- Du moment que le public ne peut plus ignorer le règlement, la place d'armes peut intervenir en tant que gendarme. Différentes équipes patrouillent le terrain à cet effet. Leur rôle est bien sûr de protéger les infrastructures militaires, mais surtout de régler les usages civils concurrents.
- Le nouveau règlement fait la part belle à la protection des biotopes. Ces mesures de protection supplémentaires ne résultent pas de la pression d'ONG environnementalistes externes, mais d'une montée en puissance des acteurs à forte sensibilité environnementale au sein du DDPS lui-même. En prenant au sérieux sa mission légale de respecter l'environnement, le DDPS a en effet embauché une série de spécialistes en la matière à partir du milieu des années 1990. Ces défenseurs de la cause environnementale intégrés au DDPS ont petit à petit réussi à augmenter leur poids en interne ; cela d'autant plus que ces pratiques sont bien vues du public et participent à améliorer l'image de l'armée.
- Pour la première fois, l'armée édicte des règlements particuliers à l'intention d'usagers particuliers (les cavaliers et les modélistes). Cette communication ciblée donne une légitimité à ces usages particuliers de la place d'armes. Auparavant, un usage accru légitime pouvait être négocié par contrat ; à partir de 2008, c'est le Commandant de la place d'armes qui fait le premier pas en direction d'usagers non organisés en association en proposant un règlement.
- La dernière observation que l'on peut faire est plus subjective, mais il semble en effet que les instances dirigeantes de la place d'armes prennent très à cœur de ne pas défavoriser une catégorie d'usagers en défaveur d'une autre. La vive réaction des propriétaires de chiens face à la volonté affichée par la place d'armes de faire respecter l'obligation de les tenir en laisse (articles de presse, lettre au chef

du DDPS) a causé beaucoup d'incompréhension auprès des autorités de la place d'armes.

Éléments de qualification du régime

Le 3^e règlement d'utilisation de la place d'armes implique encore davantage le Commandant de la place d'armes en tant qu'arbitre des usages civils et militaires. Ce faisant, il permet d'augmenter la cohérence du régime qui avait diminué au cours de la dernière décennie en fixant un cadre plus strict à l'usage de la place d'armes par les propriétaires de chiens, les cavaliers et les modélistes.

5.3 Configurations et stratégies des acteurs

Compétition pour l'usage de la place d'armes

Les organisateurs de manifestations, de même que les exploitants agricoles des prairies de la place d'armes bénéficient d'une autorisation du commandant de la place d'armes. Lors de l'examen de la demande par l'autorité de la place d'armes, ces activités ont été jugées comme ne posant pas de problème de sécurité, sans quoi l'autorisation n'aurait pas été accordée. De même, elles sont considérées comme n'entrant pas en concurrence les unes avec les autres ou avec les usages militaires. Elles ne posent donc pas de problèmes de gestion particuliers.

Le commandant de la place d'arme est libre de ne pas octroyer d'autorisation pour les manifestations qu'il ne cautionne pas. En 2008, une rencontre d'adeptes de motocyclettes de la marque Harley-Davidson et une autre de vieilles voitures américaines n'ont pas été autorisées, car le commandement juge que de telles manifestations entrent en conflit avec l'image qu'il veut donner de la place d'arme en tant que lieu de détente non motorisée pour la population.

Les usagers concurrentiels suivants peuvent être mis en évidence :

- Bénéficiaires d'un contrat de bail :
 - Agriculteurs
 - FC Allmendingen et FC Lerchenfeld

- Aeroclub der Schweiz, Regionalverband Berner Oberland
- Bénéficiaires d'une autorisation :
 - Kynologischer Verein Thun et IG Hunderziehungsgroupe Thun
 - Amateurs de Hornuss : Hornussergesellschaft Thun et Hornussergesellschaft Heimberg
 - Amateurs de modèles réduits : Modellfluggruppe Thun
- Utilisateurs non représentés par une organisation faîtière :
 - Promeneurs
 - Propriétaires de chiens
 - Adeptes de patins à roulettes et d'Inline-Skating
 - Vététistes
 - Cavaliers
 - Amateurs de modèles réduits de voitures (souvent équipées de moteur à essence)
 - Personnes déposant des ordures ou des déchets de construction de manière illégale
- Autres :
 - Protecteurs de la nature
 - Chasseurs

Les usagers civils non organisés en associations ou en sociétés sont les plus difficiles à contrôler, puisque les modalités d'utilisation de l'espace de la place d'armes ne sont pas réglées dans un contrat écrit. Ces acteurs sont donc directement visés (groupe cible) par le règlement d'utilisation de la place d'armes. L'objectif de ce règlement est de prévenir des conflits d'usage découlant d'une absence de coordination entre utilisations concurrentes.

Acteurs

La liste suivante présente de manière succincte l'évolution des attentes des acteurs en termes d'usages de la place d'armes :

Commandant de la place d'armes : responsable du bon fonctionnement de la place d'armes. À ce titre, la régulation des usages civils est apparue au fil du temps comme une nécessité pour permettre un bon usage militaire de la place d'armes.

Acteurs en charge de l'environnement au sein du DDPS : au cours de la décennie 1990, ces acteurs ont gagné en importance. Bien que la collaboration avec le Commandant ait commencée par être difficile, des points de convergence stratégiques ont permis de trouver des objectifs communs (amélioration de l'image des militaires, nécessité d'exclusion du public).

Propriétaire : Armasuisse Immobilier est venu remplacer le « groupe de l'armement » en tant que représentant du propriétaire. Ce changement s'accompagne d'un partage du pouvoir avec le Commandant de la place d'armes, en particulier pour les questions foncières, immobilières et environnementales. En outre, Armasuisse Immobilier gère les contrats d'usage conclus avec les civils organisés en associations.

Civils regroupés en association : ces acteurs sont facilement contrôlables par le Commandant de la place d'armes (par le biais de contrats ou d'autorisations d'usage) si bien que leur coordination avec les usages militaires n'a jamais posé de problème.

Civils non organisés en association : trois générations de règlements de place d'armes se sont succédé pour contrôler les civils non organisés. Grâce à cette adaptation régulière de la régulation, le Commandant a pu en contrôler l'évolution, au prix d'une ouverture toujours plus grande de son terrain aux civils. Dans son dernier règlement, le Commandant reconnaît pleinement son rôle d'arbitre entre des usages civils potentiellement concurrentiels.

Commune et canton : les collectivités publiques sont restées à l'écart du processus de gestion des usages civils de la place d'armes, même si des

discussions concernant la planification ont lieu dans le cadre du pôle de développement économique PDE Thouné Nord/Steffisburg.

Stratégies et jeux d'acteurs

Stratégie des instances de commandement de la place d'armes

Pour défendre leur position, les instances de commandement de la place d'arme ont développé une stratégie reposant sur le principe d'exclusion (selon lequel le propriétaire d'un terrain peut exclure l'accès de tiers à sa parcelle). Il s'agit d'une des caractéristiques principales de l'institution de la propriété foncière. Comme la place d'armes peut être assimilée à des prairies ou des pâturages, et que le code civil suisse (art. 699) garantit l'accès de chacun aux pâturages et aux forêts indépendamment du droit d'exclusion, le Commandant a d'abord dû, dès 1979, faire reconnaître par une décision de justice son droit à exclure¹⁹ tout usager (civil) potentiellement concurrentiel. Sur cette base, il a entrepris d'octroyer des autorisations au cas par cas par le biais de contrats pour les acteurs identifiables individuellement (agriculteurs, associations) et par un règlement d'utilisation pour le public non organisé.

Le cas de la place d'armes montre qu'en pratique, le principe d'exclusion est très difficile à faire respecter. Alors même que la place d'armes est par définition une installation militaire et qu'il devrait être d'autant plus facile d'en exclure les civils, la situation de la place d'armes de Thouné démontre le contraire. Les trois périodes étudiées illustrent au contraire la mise en place d'un *modus vivendi* entre usages militaires et civils et entre usages civils concurrents. L'armée n'a jamais évoqué la possibilité de verrouiller son territoire. Elle a d'abord cherché à tenir les usages civils dans les limites du « raisonnable », puis elle a dû se décider à endosser pleinement le rôle du « seigneur » en charge

¹⁹ Cette décision a été nécessaire puisque l'article 699 du code civil suisse garanti l'accès de chacun aux pâturages et aux forêts autorise, indépendamment du droit d'exclusion du propriétaire.

d'organiser, coordonner et faire respecter des usages délimités spatialement et temporellement par ses soins.

Cette situation soulève une question quant aux usages futurs de la place d'armes : avec le développement des quartiers attenants et l'accroissement de la population de la ville de Thoune, le Commandant de la place d'armes parviendra-t-il à maintenir les usages civils dans des limites qui lui conviennent ou sera-t-il obligé de faire des concessions lors de chaque révision du règlement ? Sans vouloir développer des scénarios sur l'évolution future de l'armée en Suisse, deux remarques peuvent être formulées :

L'armée trouve un allié précieux dans la protection de l'environnement : d'une part, elle lui permet de redorer son blason auprès du public qui voit d'un bon œil les efforts fournis par le DDPS dans ce domaine. D'autre part, l'armée trouve dans la protection de l'environnement un allié pour renforcer les zones d'exclusion de la population civile. En effet, la protection de la biodiversité impose généralement des contraintes strictes en matière de contrôle de l'accès (prévention des dérangements aux espèces sensibles). La synergie entre activités militaires et environnementales apparaît donc toute naturelle. C'est d'ailleurs en se basant sur des arguments de protection de l'environnement que le règlement de 2008 a étendu la zone d'accès interdit.

Le contrôle de l'application du règlement d'utilisation de la place d'armes a un coût important. Pour l'instant, le contrôle est effectué par la sécurité militaire et par les responsables de l'infrastructure de la place d'armes qui organise des patrouilles le soir et le weekend. On peut imaginer que, face à une situation où la pression du public augmente et les budgets militaires diminuent, la place d'armes ne soit plus en mesure d'assurer les tâches qu'elle a décidé d'assumer dans l'organisation des usages civils. Dans ce cas, elle risque de devoir chercher de l'aide auprès des autorités cantonales et communales. Toutefois l'implication de la police civile conduira inévitablement à une participation des autorités civiles dans la préparation des règlements d'utilisations ultérieurs.

Le « seigneur du paysage de la place d'armes » risque alors de se faire remplacer par les autorités politiques élues démocratiquement.

Stratégie des usagers

Les stratégies poursuivies par les usagers civils n'ont pas changé au cours des décennies étudiées : elles consistent à affirmer leur présence (appropriation de droits d'usages) de façon à ce que le Commandant de la place d'armes ne puisse faire autre chose que de leur accorder des droits d'usage officiels. La stratégie est différente suivant que l'utilisateur soit une association ou le public non organisé.

Une association peut prendre directement contact avec le Commandant de la place d'armes afin de négocier une autorisation d'usage particulière. Les modalités de cette autorisation sont décrites dans un contrat d'usage signé entre les partenaires. Le contrat permet de définir les droits, mais aussi les responsabilités des deux partenaires.

Le public a commencé à s'approprier la place d'armes en en faisant un usage sauvage. Il a ainsi forcé la main de la place d'armes qui s'est trouvée obligée de prendre des mesures pour réguler ces usages. Au fil des ans, les vélos, les patins à roulettes, les cavaliers, les modélistes se sont imposés de la sorte. Par contre, la place d'armes a toujours refusé de légaliser l'usage de la place d'armes par des véhicules motorisés, bien que des appropriations sauvages aient régulièrement été dénoncées.

5.4 Impacts sur la durabilité

Synthèse des résultats par composante

Le tableau de synthèse suivant présente le bilan des coûts et bénéfices en fonction des composantes dégagées au cours de l'analyse WinWin 22 :

Tableau 5.1
Synthèse des résultats par composante

Composantes	Plutôt bon	Moyen	Plutôt mauvais
Biomasse (Faune, flore, nature)	X		
Bien-être mental	X		
Personnes physiques	X		
Santé physique	X		
Équité d'accès aux avantages de la société	X		
Fonctionnement institutionnel			X

Les résultats de l'évaluation présentée mettent en évidence une amélioration de la durabilité dans le périmètre de la place d'armes entre les époques t_{-2} et t_0 . Aussi bien la qualité de la protection des biotopes, que l'offre en surface de détente et de loisirs s'est améliorée. Deux remarques s'imposent toutefois.

Les règles d'usages de la place d'armes sont issues d'un processus autoritaire dans la mesure où les décisions ont été prises de façon unilatérale par le gestionnaire de la place d'armes dont le pouvoir découle de la possession des titres de propriété. À ce titre, le Commandant de la place d'armes agit bien en tant que « seigneur du paysage », non pas en tant qu'instance démocratique. La composante « fonctionnement institutionnel » reflète cette réalité selon laquelle ni les autorités civiles, ni les usagers, ni la population ne sont appelés à se prononcer sur la mise en place du règlement. Cet état de fait peut s'avérer problématique puisqu'aucun mécanisme ne vient coordonner directement les mesures d'aménagement proposées par la place d'armes avec l'aménagement cantonale ou communal. Les changements d'usage de la place d'armes auront-ils des effets sur l'aménagement des quartiers environnants ?

Observera-t-on un développement des constructions aux alentours sous prétexte qu'un énorme espace de délassement est disponible tout près ?

L'augmentation du nombre de visiteurs de la place d'armes a un impact direct sur les flux de trafic et la qualité de l'air, puisqu'une partie d'entre eux se déplace en voiture et utilise les parkings mis gratuitement à disposition par les instances de commandement de la place d'armes. Ces effets négatifs sont toutefois très ponctuels et restent sous contrôle dans la situation d'usage actuelle. Une évaluation plus précise de leurs impact nécessiterait en outre de tenir compte des kilomètres supplémentaires que devraient parcourir les utilisateurs actuels si la place d'armes étaient moins accessible au public ou si les parkings devenaient payants. C'est cet argument qu'utilisent les propriétaires de chiens qui déplorent que l'obligation de tenir les chiens en laisse risque de les obliger à rouler davantage pour rejoindre les lieux où ils peuvent encore laisser leur chien s'ébattre librement²⁰.

Interprétation

Schématiquement, il est possible de résumer le développement du régime de la place d'armes de Thoune ainsi. Dans les années 1960/70, on a affaire à un régime simple (un usage et un propriétaire), puis on s'orient vers un régime intégré où les usages sont régulés par contrats, non par des politiques publiques bien que la régulation intervienne sur un nombre croissant d'usages. Lorsqu'un nouvel usage apparaît (p. ex. promeneurs de chiens, cavaliers, course de voitures), le régime s'oriente vers la complexité, mais le Commandant de la places d'armes crée au fur et à mesure de nouvelles régulations : on évite ainsi le passage vers le régime complexe. Il s'agit d'un régime intégré fondé sur des droits de propriété (régime monopolistique du propriétaire, « seigneur du paysage ») basé sur l'octroi d'autorisations.

²⁰ Le président de la société cynologique de Thoune explique ainsi : « Die Allmend ist einer der letzten grossflächigen Freiräume, wo unsere Hunde herumrennen können. Wenn dies nicht mehr möglich ist, müssen Tausende von Hundebesitzern aus Nah und Fern in die Wälder und in die Nachbargemeinden ausweichen – und das schafft neue Probleme » (Thuner Tagblatt, 30.05.08).

Le « zonage » de la place d'armes est un zonage privé qui change suivant le jour de la semaine et l'heure. Il s'agit d'un instrument particulièrement intéressant de micro-régulation des usages du sol qui permet d'augmenter la production de services fournis par une seule et même unité de surface sans porter atteinte au stock. On va au-delà d'une situation d'autorisation d'usage permanente, telle que celle conférée par un titre de propriété formelle, en définissant des périodes d'usage spécifiques à différentes catégories d'utilisateurs.

La solution du DDPS a l'avantage d'être individualisée ; elle permet de responsabiliser les acteurs par rapport à leur usage, mais à condition qu'ils se soient regroupés dans une association dotée de la personnalité juridique. En effet, tout comme l'article 699 du Code civil ne permet pas d'identifier une personne individuelle, le Commandant de la place d'armes ne peut pas identifier les groupes cibles s'ils ne sont pas regroupés en association. Afin de combler cette lacune, en plus des contrats signés avec les associations, il a dû édicter des règlements de place d'armes s'adressant au public.

Le modèle de gestion développé par les instances de commandement de la place d'armes a comme principal avantage de cibler les autorisations d'usages et donc de responsabiliser les usagers. Par contre, son principal désavantage est que les décisions prises sur les usages ne sont pas démocratiques (ni les autorités, ni les usagers ne sont amenés à participer), mais dépendent du bon vouloir du commandement. Ce modèle est-il spécifique à la place d'armes de Thoune ou est-il applicable à d'autres territoires publics ou privés ? A priori rien n'empêche un propriétaire privé de recourir à une telle stratégie, la seule contrainte étant précisément que le « seigneur du paysage » soit le propriétaire du terrain en question et qu'il bénéficie d'une autorisation d'exclure les autres usagers. Cette situation est relativement rare en Suisse dans la mesure où le code civil garantit déjà le libre accès aux pâturages et aux forêts. Les mêmes conditions valent pour un acteur public : il doit être propriétaire et bénéficier d'une possibilité d'interdire l'accès. Mais il serait en définitive paradoxal que la solution déployée par le DDPS, où un acteur

public recours au droit privé pour résoudre des conflits d'usages, se répande plus largement auprès d'autres acteurs publics.

5.5 Tableau de synthèse

Ce tableau présente le processus de régulation des usages civils de la place d'armes de Thoune. L'édiction de règlements d'utilisation joue un rôle central dans ce contexte.

Tableau 5.2
Tableau de synthèse place d'armes Thoune

Périodisation	t-2	t-1	t0
Structure, organisation du propriétaire	La gestion des terrains du DDPS est assurée par le « groupe de l'armement ». Toutefois l'édiction du règlement de la place d'armes est avant tout de la responsabilité du Commandant de la place d'armes.	En 2004, Arma-suisse Immobilier a pris le relais du « groupe de l'armement » en tant que représentant du propriétaire. Le Commandant de la place d'armes est responsable du règlement d'utilisation. Les acteurs environnementaux du DDPS augmentent en importance.	Règlement de place d'armes sous la responsabilité du Commandant de la place d'armes. Arma-suisse immobilier et les acteurs environnementaux du DDPS participent également.
« Stratégie » du propriétaire de gestion des biens-fonds	Premier règlement édicté pour donner un cadre à une appropriation civile qui n'est plus maîtrisable et qui pause des problèmes de sécurité.	Deuxième règlement permettant de gérer plus finement les différents usagers civils qui entrent souvent en conflit entre eux, avec l'environnement et avec les militaires.	Troisième règlement qui consacre le rôle d'arbitre du Commandant de la place d'armes. Parallèlement, stratégie affirmée de protection des biotopes.
Usages (acteurs) et rivali-	Militaires vs. civils	Militaires vs. civils	Civils vs. civils Civils vs. envi-

tés		Militaires vs. environnement Civils vs. civils Civils vs. envi- ronnement	ronnement
Régulation : Droit privé (contrat), Individuel	Recours aux contrats avec des particuliers (agriculteurs) et des associa- tions	Augmentation du recours aux contrats avec des particuliers (agri- culteurs) et des associations	Recours aux contrats avec des particuliers (agriculteurs) et des associa- tions
Régulation : « zonage » privé, collectif	Premier « zo- nage » grossier et difficile- ment commu- nicable	Affinement du « zonage », diffi- culté de commu- nication	Affinement (davantage de groupes cibles spécifiques) et simplification supplémentaire du zonage facilitant la communica- tion
Qualification du régime : étendue et cohérence	Régime relati- vement bien intégré	Régime relative- ment bien intégré	Régime relati- vement bien intégré

5.6 Discussion des hypothèses

Cette section revient sur les hypothèses énoncées plus haut. Chacune d'entre elles sont passées en revue et discutées brièvement à la lumière de ce cas.

H1 : Cette hypothèse est vérifiée. La structure de décision responsable des usages de la place d'armes est relativement simple. Jusqu'à la création d'Armasuisse immobilier, le Commandant de la place d'armes

jouissait d'une large autonomie pour mettre en place un règlement d'utilisation. À partir de 2003, le représentant du propriétaire (Armasuisse) joue un rôle plus important concernant la gestion du foncier et de l'immobilier. Toutefois la structure de décision reste simple dans la mesure où ni les autorités politiques (communes et cantons), ni les groupes d'usagers ne sont conviés à la table des discussions. Il faut noter que ces acteurs parviennent tout de même à se faire entendre par les instances dirigeantes de la place d'armes (lettre ouverte, article dans les journaux, négociation concernant des contrats d'usage précis, mais aussi appropriation du territoire de la place d'armes). Dans ce contexte précis où le commandement est ouvert aux revendications des usagers et fait preuve d'une volonté particulière d'en tenir compte, le système de prise de décision relativement simple de la place d'armes produit des résultats qui peuvent être qualifiés de cohérents. La situation serait différente si le « seigneur du paysage » se montrait hermétique aux revendications d'une partie des usagers. Une prise de décision plus démocratique permettrait d'éviter de telles dérives, mais au prix d'un processus de décision probablement plus long et plus tortueux.

H2 : Cette hypothèse est vérifiée. Dans le cas étudié, l'acteur fort – le commandant de la place d'armes agissant au nom du DDPS – peut se permettre de prendre des décisions unilatérales concernant le règlement d'utilisation sans chercher le soutien de la commune ou du canton. Inversement, les acteurs usagers plus faibles, en particulier ceux qui ne sont pas organisés en association, cherchent à amener le débat sur la place public en enclenchant si possible un processus politique.

H3 : Non pertinente

H4 : Cette hypothèse n'est pas vérifiée dans le cadre de la place d'armes de Thoune. La création d'Armasuisse Immobilier, en tant que représentant du propriétaire, a effectivement permis une autonomisation accrue de la gestion foncière et immobilière au sein du DDPS. Le Commandant de la place d'armes perd ainsi une part de son influence concernant ces questions spécifiques. Toutefois comme l'organisation des places d'armes est un domaine très réglementé (ordonnances spécifiques, plan directeur militaire), Armasuisse Immobilier ne dispose pas de

la marge de manœuvre nécessaire pour entreprendre seul une stratégie plus entreprenante de captation de la plus-value sur les marchés fonciers.

H5 : Cette hypothèse n'est pas vérifiée. Le pouvoir de décision est bien aux mains des services de l'État, à la fois en termes de propriété foncière et de possibilité de définir leur propre « zonage », toutefois l'indépendance d'Armasuisse Immobilier et du Commandant de la place d'armes par rapport aux parlements fédéraux, cantonaux voire communaux semble suffisamment grande pour garantir le respect du cap fixé par la loi. Dans le contexte de la place d'armes de Thoune, les décisions prises par Armasuisse Immobilier et le Commandant s'apparentent davantage à des décisions d'experts neutres que de décisions résultant du débat politique.

H6 : Cette hypothèse peut être interprétée de deux manières distinctes. Elle peut être considérée comme non vérifiée si le DDPS est perçu comme un acteur très puissant (propriétaire foncier, cadre légal strict) qui continue cependant à miser sur la propriété foncière pour l'accomplissement de ses tâches. Inversement, elle peut être considérée comme vérifiée si le DDPS est perçu comme un acteur politiquement en perte de vitesse. Dans ce cas, il ferait valoir son important patrimoine foncier et immobilier également en tant que ressource de politiques publiques qu'il mettrait en avant pour appuyer sa position politique et stratégique au sein de l'administration. La présente étude de cas ne permet pas de trancher définitivement. Toutefois, il faut souligner que l'histoire des règlements de place d'armes successifs montre plutôt un affaiblissement de la position du Commandant par rapport à d'autres usages concurrentiels.

H7 : Non pertinente

H8 : Non pertinente

H9 : Non pertinente

H10 : Cette hypothèse n'est que partiellement pertinente dans le contexte de la place d'armes de Thoune. En effet, les terrains de la place d'armes sont majoritairement en zone militaire ; à ce titre, les instances

de commandement n'ont pas besoin de se préoccuper des questions de zonage communal. Il faut toutefois noter, qu'avec la pression croissante de l'agglomération de Thoun, la zone militaire devient de plus en plus un lieu de détente pour la population. On observe donc une contradiction toujours plus flagrante entre les objectifs du plan de zone et la réalité des usages. Toutefois, ce comportement non conforme au zonage n'est pas le fait du propriétaire foncier, mais du public en général.

H11 : Non pertinente.

H12 : Cette hypothèse n'est pas vérifiée. On peut en effet considérer que les usages de la place d'armes ne sont que partiellement conformes au zonage dans la mesure où ce dernier ne prévoit pas d'objectifs de récréation. Toutefois, l'usage de la place d'armes est relativement durable, exception faite de la durabilité sociale qui souffre du fait que le public ne soit pas intégré à la prise de décision. Ce bilan négatif en terme de durabilité sociale est tempéré dans les faits par la constatation que le Commandement de la place d'armes doit faire face à une telle pression de la part du public qu'il est quasiment obligé de prendre des décisions qui satisfont les différents usagers, y compris ceux de la protection de l'environnement. On observe donc bien un usage qui n'est que partiellement conforme au zonage, mais qui est toutefois relativement durable.

H13 : Cette hypothèse peut être interprétée de deux manières distinctes. Elle peut être considérée comme non vérifiée si l'exploitation considérée est uniquement militaire. Dans ce cas, la « sous-exploitation militaire », résultant des coupes dans le budget de l'armée et d'un souci toujours plus marqué de diminuer l'impact des immissions négatives occasionnées par l'activité militaire, a laissé la place à d'autres formes d'exploitation (récréation, conservation de la nature). L'organisation de la coexistence de ces usages par les instances dirigeantes de la place d'armes a permis d'améliorer la durabilité générale du site. Il est toutefois également possible d'argumenter qu'il n'y a jamais eu de véritable sous-exploitation de la place d'armes de Thoun, certains usages militaires ayant petit à petit été remplacés par des usages civils. Dans ce cas,

le matériel empirique ne permet pas de se prononcer sur la véracité de l'hypothèse.

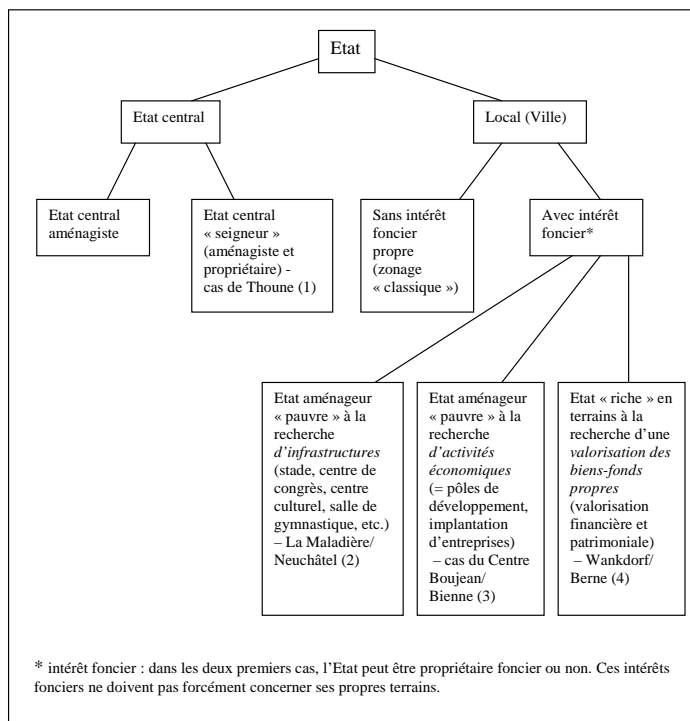
Partie III : Analyse comparée

6 Configurations et stratégies des acteurs

6.1 Typologie des configurations empiriques analysées

Figure 6.1

Typologie de configuration d'acteurs entre aménagement du territoire et gestion foncière – selon le positionnement de l'acteur étatique



La figure désigne les configurations d'acteurs cernées dans notre recherche. On constate qu'en choisissant les types 1, 2, 3 et 4, nous nous sommes intéressés à des constellations dans lesquelles l'ensemble des grands propriétaires présents se voient confrontés à des acteurs politico-administratifs (« Etat ») qui sont à la fois détenteurs du pouvoir décisionnel sur la politique publique de l'aménagement du territoire, et intéressés à l'usage de ce pouvoir dans leur intérêt propre qui peut être soit de l'ordre du foncier (4), du développement économique local (3), de l'équipement infrastructurel (2) ou en vue d'obtenir un gain de légitimité (1). Nous n'avons pas retenu de cas dits « classiques » dans lesquels l'acteur aménagiste étatique, central, régional ou local, est censé utiliser son pouvoir décisionnel sur les usages de la ressource sol de manière « désintéressée », selon le seul critère d'un usage économe et harmonieux du territoire tel que l'exige la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (art. 1) du 22 juin 1979 (RS 700).

Au sein de ces quatre constellations, chacun des sept groupes d'acteurs retenus dans les études empiriques peut théoriquement poursuivre des stratégies différentes en vue de défendre ses intérêts d'usage particuliers sur ses biens-fonds, qu'il s'agisse de poursuivre ses objectifs statutaires ou légaux (« patrimoine administratif »), ou de faire fructifier la valeur foncière (« patrimoine financier »), moyennant la concession de baux, de droits de superficie ou par le biais d'une vente:

- *l'Etat (central ou local) aménagiste*, partagé entre intérêts immobiliers et aménagement du territoire ;
- *les propriétaires fonciers publics*, comme Armasuisse²¹, les CFF SA, les cantons ou les bourgeoisies, tiraillés entre leur mission d'utilisation de la propriété comme patrimoine administratif nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches publiques et

²¹ Formellement, le DDPS est le propriétaire foncier légal ; Armasuisse Immobilier ne détient qu'une compétence de gestion.

l'usage de leurs biens-fonds comme patrimoine financier à mettre en valeur ;

- *les propriétaires fonciers privés* (entreprises privées, grands distributeurs du commerce de détail, entreprises du tertiaire, etc.) tiraillés, eux aussi, entre l'utilisation de leurs terrains pour leur mission de production de biens ou services (patrimoine productif) ou leur mise en valeur par le biais de contrats de location ou de vente, en vue d'augmenter la rente monétaire qu'ils pourraient en tirer. (patrimoine financier) ;
- *les investisseurs* (institutionnels et autres) intéressés (et souvent obligés par la loi) à tirer des revenus relativement constants des flux monétaires qu'ils investissent dans des biens-fonds à moyen et à long terme, moyennant des baux conclus avec des locataires fiables et financièrement sains ;
- *les promoteurs*, intéressés par des revenus issus des prestations de service d'ingénierie, d'architecture, de financement et de montage juridique, de recherche de propriétaires financiers, d'investisseurs et de locataires ;
- *les grands locataires*, détenteurs de droits d'usage plus ou moins exclusifs (bail général) à moyen ou long terme, qui garantissent généralement l'absence de concurrence frontale au sein d'une aire commerciale, la gouvernance du site, la gestion des rapports avec les autres locataires, et l'entretien de l'installation ;
- *les usagers finaux* que sont les clients des détenteurs des droits d'usage, souvent peu informés du fait qu'ils participent directement (comme contribuables) ou indirectement (comme cotisant aux assurances sociales) au financement de l'ouvrage en question.

Théoriquement, une comparaison des stratégies d'un même groupe d'acteurs dans différentes configurations n'est possible que s'il est présent dans plus d'une constellation. Notre matériel empirique ne permet donc une telle comparaison que pour les villes (présentes dans trois cas),

les cantons (présents dans deux cas) la coopérative Coop et Armasuisse (présents, chacun, dans deux cas). Une telle discussion comparative des stratégies n'est cependant pas possible pour les groupes d'acteurs : caisses de pensions (Swisscanto et Publica), les autres locataires (ville de Neuchâtel, NE Xamax, administrations cantonales, autres entreprises commerciales, etc.), les bourgeoisies, les promoteurs immobiliers et les usagers finaux²². Pour ces quatre derniers groupes, nous renvoyons aux monographies respectives dans lesquelles ces acteurs apparaissent régulièrement, car faisant chacun partie de l'échantillon empirique retenu dans celles-ci.

6.2 Stratégies des acteurs dans différentes configurations

Ce chapitre présente les stratégies des villes, des cantons, de Coop et d'Armasuisse en insistant sur les éventuelles différences de constellations dans lesquelles ces acteurs apparaissent.

Les villes

Parmi les trois villes présentes dans notre échantillon, celle de *Neuchâtel*, par la nécessité urgente d'un renouvellement d'infrastructures importantes (stade, service d'incendie et de secours, salles de gymnastique), se trouve dans une situation de dépendance envers les autres acteurs, dépendance de loin la plus importante dans notre échantillon. Ne maîtrisant pas l'entier du foncier nécessaire à la construction d'un nouveau stade répondant aux normes internationales en la matière, elle ne dispose pas non plus des moyens financiers nécessaires pour procéder à la construction d'un nouvel équipement. Dans cette situation, elle réussit un véritable « tour de force » qui s'explique par le recours, d'une

²² Ces usagers finaux ne représentent guère un véritable acteur organisé intervenant dans les processus de planification, comme les clients des centres commerciaux, des spectateurs de manifestations sportives, etc.

part, à la propriété foncière de la parcelle sur laquelle est situé l'ancien stade et, d'autre part, à sa compétence en termes de zonage lui permettant de décider d'un usage beaucoup plus étendu de la parcelle concernée que cela était le cas auparavant. Sur le plan des investissements, la ville n'a quasiment aucun coût de réalisation à sa charge. Elle devient propriétaire du nouveau stade et locataire des bâtiments annexes, lui permettant ainsi de couvrir ses besoins en locaux administratifs et en salles de sport.

L'opération stratégique clé consistait à engager un locataire puissant sous la forme de la coopérative Coop, désireuse de s'implanter dans cette ville. Une fois le locataire trouvé, le processus de réalisation s'est quasiment déroulé de manière autonome : le locataire a engagé un spécialiste de l'immobilier (HRS) qui a cherché les propriétaires/investisseurs (les deux caisses de pensions Publica et Swisscanto) ayant, quant à eux, besoin d'objets d'investissement leur garantissant un rendement régulier apte à assurer leurs prestations de pensions auprès de leurs cotisants-assurés. Pour procéder à une modification du plan de quartier, démarche à même de légaliser ce projet urbain, la ville (en premier lieu l'exécutif, mais aussi le législatif) n'a pas l'obligation, d'obtenir une quelconque approbation d'un acteur politique tiers. Elle est souveraine pour de telles opérations d'aménagement du territoire. La ville a mobilisé d'autre part tout son poids politique pour négocier avec les opposants et ainsi surmonter d'éventuelles contradictions avec la législation fédérale de protection de l'environnement ou d'oppositions politiques de la part des commerçants du centre-ville. De fait, ce projet, planifié et réalisé dans un laps de temps extrêmement court, marque aujourd'hui le paysage urbain de la ville de Neuchâtel de manière substantielle. Au moins à première vue, la ville, dans cette configuration d'acteurs, a réussi à satisfaire ses propres besoins et ceux de tous les autres acteurs impliqués. Cependant, elle reste fortement dépendante du destin de la société de commerce de détail (Coop) et de celui des caisses de pensions en termes de rendement attendus par celles-ci. De plus, elle aura des coûts d'exploitation sous forme de loyers nettement plus élevés qu'auparavant. Notons que cette opération doit grandement sa réalisation au fait que la ville de Neuchâtel est considé-

rée par les investisseurs comme une aire d'implantation intéressante et relativement sûre, caractéristiques soulignées par les « ratings » établis par certains bureaux de conseils (Wüest & Partner), et qui servent d'indicateurs à des investisseurs institutionnels tels que les caisses de pensions en vue d'orienter leurs acquisitions.

La *ville de Bienne* se trouvait, au moment de la planification du Centre Boujean, dans une situation économique précaire ; contrairement à Neuchâtel, elle n'était cependant pas dans l'urgence de devoir construire un équipement infrastructurel. Sa position était celle d'une ville à la recherche d'investisseurs générateurs de places de travail et de recettes fiscales. Néanmoins, elle était dans une position de recherche active et l'offre de Maus Frères SA était donc une opportunité parmi d'autres. Contrairement à la ville de Neuchâtel, la ville de Bienne ne s'est pas adressée directement à cet acteur et elle n'a pas choisi, en premier lieu, un locataire, mais un investisseur désireux d'exploiter lui-même le nouveau site. De plus, la ville n'était de loin pas aussi dépendante de ce nouvel arrivant que celle de Neuchâtel, car elle pouvait, elle-même, formuler des conditions (notamment : déplacement du site à un endroit plus approprié).

La ville de Bienne a, elle aussi, utilisé son pouvoir d'aménagement du territoire pour préparer le plan de quartier susceptible d'accueillir ce centre commercial (sans rencontrer de problèmes politiques au législatif de la commune), tout en profitant de l'opération pour fixer un prix de référence pour ses propres terrains dans les environs du site, prix beaucoup plus favorable à ses intérêts fonciers que le précédent. Il est vrai que la ville, dans ce cas aussi, fut confortée dans sa position par la détention de ses propres terrains offerts pour échange à l'investisseur en vue de réorienter son projet vers une aire considérée par la ville, comme étant plus appropriée que celle initialement envisagée par l'investisseur. La ville obtient donc à la fois l'implantation d'un investisseur puissant, créateur de places de travail et générateur d'impôts locaux, et une revalorisation de la valeur foncière de ses terrains, lui permettant de réaliser des recettes utilisées pour améliorer le centre-ville, investissements qui ont probablement contribué à faire accepter la concurrence d'un centre

commercial à l'extérieur de la ville aux commerçants du centre, qui disposent d'un poids politique à ne pas négliger. Bien que ne disposant pas des recettes régulières d'un droit de superficie sur ses propres terrains, solution également imaginable mais refusée par l'investisseur, la ville s'est assurée, au moins à court terme, d'avantages économiques certainement plus importants que la ville de Neuchâtel. Elle reste, cependant, dépendante de l'évolution économique des principaux exploitants du Centre Boujean qui s'est fortement détériorée avec le départ du détaillant Carrefour et la reprise du site par la coopérative Coop.

Dès le départ des opérations d'aménagement visant à transformer une zone industrielle en zone de services dans l'aire du Wankdorf, la *ville de Berne* a défendu un intérêt propre consistant en l'augmentation de la rentabilité de l'exploitation de ses terrains aux alentours du stade du Wankdorf. Compte tenu de ce fait, qui distingue son intérêt de celui des villes de Neuchâtel et de Bienne, la ville était, dès le début, groupe cible direct de sa propre politique d'aménagement du territoire au même titre que les autres grands propriétaires (Armasuisse, canton et des privés) situés dans le périmètre. Contrairement aux deux cas précédents, dans ce cas-ci, l'Etat local ne joue pas un jeu d'aménagement en faveur d'autres usagers patrimoniaux ou financiers, mais il a aussi lui-même un intérêt d'exploitation patrimonial de ses biens-fonds. Ses décisions d'aménagement le concernent tout autant qu'elles affectent directement les autres propriétaires. La ville se voit donc rapidement obligée d'abandonner sa stratégie initiale « maximaliste ». Celle-ci s'avère en effet par trop risquée à cause des flux de circulation générés par l'augmentation de l'exploitation du trafic rendue possible par le plan d'affectation de 1996 et susceptible de soulever des oppositions politiques, ainsi que des problèmes juridiques (dépassement des valeurs limites fédérales pour la pollution atmosphérique et sonore). La ville se voit donc obligée d'élaborer un nouveau plan directeur pour le pôle de développement, plan directeur qui sera, par la suite, soumis au régime relativement strict de limitation du trafic appelé « modèle bernois de pondération du trafic ».

C'est à ce moment-là que la ville perd la maîtrise de l'aménagement de son propre terrain. En effet, le nouveau plan directeur, élaboré d'ailleurs sous la direction d'un chef de projet externe, représente, en réalité, un plan « corporatiste » nécessitant, selon un consensus généralement partagé par la ville et les autres acteurs de l'immobilier, la co-signature de la part des grands propriétaires fonciers (publics et/ou privés) locaux. La ville se voit donc obligée d'accepter la perte de sa souveraineté en matière d'aménagement du territoire, souveraineté qu'elle a exploitée, dans le passé, en vue de promouvoir ses propres intérêts fonciers. Elle doit passer d'une stratégie proactive à une stratégie réactive. Ce changement reflète par ailleurs le renforcement des forces politiques environnementales au niveau des organes décisionnels de la ville, la montée en puissance de la planification du canton et le sérieux de l'instrument de planification directrice qu'est le « système bernois de pondération du trafic ». Ce système oblige les propriétaires de terrains voués à accueillir des installations génératrices de trafic à se coordonner en vue de la distribution de quotas de mouvements journaliers de trafic attribués à un périmètre de manière contraignante par la planification directrice cantonale.

Les cantons

Comme démontré dans la monographie dédiée aux cantons et aux bourgeoisies (Gerber 2008a, Gerber 2008b), les cantons ne possèdent en général que peu de terrains en zone à bâtir urbaine. Ils ne sont pas des acteurs importants dans le foncier. De plus, ils ne jouent qu'un rôle très limité dans les processus décisionnels communaux d'aménagement du territoire urbain. Dans deux cas (La Maladière/Neuchâtel et Wankdorf/Berne), on voit néanmoins apparaître le niveau cantonal dans les projets urbains analysés. Bien que dans chacun des deux cas les deux cantons soient des propriétaires fonciers (important : Wankdorf ; moins

important : Neuchâtel, leur rôle étant plutôt passif²³) leur stratégie s'avère être différente :

- Similairement à la ville, le *canton de Berne* dispose, dans le périmètre du Wankdorf, de biens-fonds importants qu'il souhaite mettre en valeur pour l'accomplissement de ses propres tâches (patrimoine administratif : concentration de l'administration cantonale, logement). Le canton salue, dans un premier temps, l'augmentation de la valeur patrimoniale de ses terrains dans la zone, augmentation rendue possible par une décision de la ville consistant à changer l'affectation de la zone industrielle en zone de services. Néanmoins, sous l'impulsion de ses propres services et de ses politiques d'aménagement du territoire et de protection de l'air, le canton se voit obligé d'accepter, dans un deuxième temps, d'éventuelles réductions de ces mêmes valeurs patrimoniales, dues à des contraintes imposées au trafic urbain. Le « canton aménagiste » prend les devants par rapport au « canton propriétaire de terrains ». Néanmoins, en tant que propriétaire foncier, il ne peut pas éviter de devenir, lui aussi, partenaire cosignataire du nouveau plan directeur, plan qui fut fortement promu par ses propres politiques d'aménagement du territoire et de protection de l'air.
- Le *canton de Neuchâtel* n'a pas voulu jouer le rôle d'empêcheur de projets dans le cas du nouveau stade de La Maladière. En effet, il aurait pu, pour des raisons de protection de la nature et du paysage, par exemple, s'opposer à la remise de sa parcelle, située au bord du lac et protégée par la Loi cantonale de protection des eaux, à la ville et rendre ainsi impossible la construction du nouveau stade à cause du manque de surface suffisante pour remplir les conditions de taille exigées par les normes internationales. Écarté dans la foulée du processus par la détermination, l'agilité politique et la rapidité extraordinaire de la ville, le canton a non seulement

²³ Notamment dans le cas du canton de Neuchâtel, le canton ne poursuivait aucun but explicite d'aménagement ou de mise en valeur de son terrain.

renoncé à la remise en question du projet lui-même, mais a accepté, sans longues tergiversations, la cession du terrain à la ville, puis, à la société simple Publicanto, permettant ainsi de soustraire ce projet public aux exigences strictes de la législation sur les marchés publics, et, qui sait, favorisant ainsi le choix d'entreprises d'architecture et du bâtiment locales. Comparé à la ville de Berne, le canton de Neuchâtel n'a ainsi joué ni le rôle de l'« intéressé foncier », ni celui de l'« aménagiste ».

Armasuisse

Armasuisse Immobilier, qui joue le rôle de représentant du propriétaire pour le compte du DDPS, est présent dans le cas de la place d'armes de Thoune et dans celui de Wankdorf/Berne. Cette division administrative opte très clairement pour deux stratégies très différentes dans ces deux configurations :

- En tant que gestionnaire des terrains du site de la caserne fédérale situés dans le périmètre de *Wankdorf*, Armasuisse Immobilier privilégie la valorisation financière de ses biens fonciers. Cette caserne figurant parmi les actifs les plus importants de son portefeuille, Armasuisse essaie de négocier avec les Villes et les autres propriétaires fonciers les conditions d'exploitation les plus favorables. A noter que la Confédération ne dispose (plus) de compétences de zonage sur ce site militaire désaffecté, raison pour laquelle une option pour une quelconque combinaison de zonage (fédérale) et de mise en valeur financière des biens-fonds fédéraux est, bien évidemment, exclue dans ce cas. Dans l'intérêt de garder un droit de regard sur l'attribution des quotas de circulation, Armasuisse Immobilier cosigne, comme les autres propriétaires, le nouveau plan directeur, même si celui-ci apportera, pour elle aussi, des restrictions de circulation et, partant, un risque de baisse de la valeur vénale de ses parcelles.
- Dans le cas de la *place d'armes de Thoune*, Armasuisse Immobilier tend à renoncer à promouvoir une stratégie de valorisation finan-

cière des biens-fonds qui composent la place d'armes. Dans les négociations entre le Commandant et les associations réunissant les acteurs-usagers du sol et des parcelles aux mains de la Confédération, il n'a jamais été question de prestations financières en contrepartie de l'autorisation d'accéder à la place d'armes en soirée ou le weekend, par exemple sous forme d'un billet d'entrée. Toutefois un loyer et des émoluments sont perçus pour l'usage des installations sportives (p. ex. terrains de football) et pour les manifestations temporaires de grande envergure. Armasuisse Immobilier (et le Commandant qui, auparavant, était le seul décideur) semble avoir conclu que la monnaie d'échange de ces contrats ne consiste pas de prime abord en des prestations financières, mais plutôt en des ressources de consensus (confiance de la part des usagers dans le « seigneur militaire »), d'appuis politiques (en faveur de l'armée de plus en plus critiquée par la population) et en un renoncement de l'usage de la ressource force (renoncement à des occupations et des usages sauvages de portions de la place par des acteurs-usagers non-admis, mettant éventuellement en péril d'autres usages considérés comme plus importants).

- Le cas de la place d'armes de Thoune illustre bien la stratégie d'Armasuisse Immobilier, consistant à distinguer les objets inventoriés comme nécessaires pour l'accomplissement d'objectifs militaires, des objets considérés comme « non nécessaires » à ce type de tâches. Cette inventurisation ne fait pas de distinction entre les parcelles appartenant au périmètre de la place d'armes. En effet, ni Armasuisse Immobilier, ni le Commandant n'ont jamais montré l'intention de subdiviser la place en différentes parcelles dont les unes seraient affectées aux activités militaires et les autres « désaffectées » et ouvertes à des usages civils, subdivisions qui leur auraient permis de se séparer du stock des parcelles à usage civil et de l'exploiter, comme la caserne à Berne, comme un bien-fonds appartenant au patrimoine financier. L'ouverture au public est donc rendu possible par voie réglementaire, mais ne se reflète pas dans la

manière dont Armasuisse Immobilier gère ses parcelles (propriété foncière). Une des raisons pourrait avoir été la crainte, probablement justifiée, qu'un tel procédé aurait amené les trois communes concernées à exiger l'extension de leurs compétences de zonage et de soumettre les parcelles désaffectées à leur aménagement du territoire local. Or, ce changement aurait mené à une perte du contrôle aménagiste de la Confédération, perte qui, suivant les choix opérés par les autorités locales, auraient pu mener à la création de zones à bâtir à proximité des activités militaires, peu souhaitable, ou à la mise sous protection des terrains riches en biodiversité plus sévère que la protection en vigueur selon le zonage « privé » du « seigneur fédéral ».

Grand distributeur du commerce de détail - Coop

Comme dans beaucoup de grands projets urbains, de grands acteurs du commerce de détail, notamment Coop, sont aussi présents dans deux de nos quatre cas (La Maladière/Neuchâtel et le Centre Boujean/Bienne). Dans les deux cas, la stratégie de Coop est conforme à celle décrite dans la monographie, dans la mesure où celle-ci, bien que jouant parfois un rôle décisif pour le déclenchement d'un tel projet, ne veut jamais devenir propriétaire des terrains, voire même des bâtiments ; elle préfère le rôle du locataire général contrôlant la gestion du site (y compris les parkings), l'entretien, le choix des sous-locataires (autres magasins du site) et, le cas échéant, les prestations de services de « Facility Management ». Cette stratégie correspond, d'une part, à une volonté de concentration de ses moyens financiers sur son activité principale (de commerce) et non pas à l'immobilisation de ceux-ci dans le foncier et, d'autre part, à l'objectif de maîtriser les décisions d'investissement et de désinvestissement local, moyennant des baux, conclus à long terme et résiliables au moment de révisions périodiques de la stratégie d'implantation des grandes surfaces de vente. On peut penser, sans ambiguïté, que le cas de Neuchâtel est un cas de figure illustrant le succès de cette stratégie, tandis que celui de Boujean ayant

conduit à des résultats plutôt mitigés, est un cas que l'on peut qualifier de déviant.

Le cas du stade de La *Maladière* : ce n'est pas Coop qui approche la ville de Neuchâtel, mais la ville qui approche Coop, car Coop détient quasiment tous les atouts nécessaires pour déclencher ce projet. En effet, la coopérative entretient des relations privilégiées avec un promoteur immobilier/entreprise générale, dont les activités s'étendent sur l'ensemble du territoire suisse, et avec lequel elle collabore depuis longtemps selon un modèle ayant fait ses preuves. D'autre part, Coop est considérée, dans le milieu des investisseurs, comme l'un des locataires les plus fiables de Suisse, ce qui rend relativement facile la mobilisation de capitaux de la part d'investisseurs institutionnels (Swisscanto et Publica). Enfin, la coopérative a une planification d'implantation clairement communiquée à l'extérieur et connue comme stratégique pour le développement économique, promue, entre autres, par l'aménagement du territoire²⁴.

Le cas de La Maladière à Neuchâtel montre de manière exemplaire comment Coop a su exploiter l'ensemble de ses atouts et ainsi instrumentaliser chacun des acteurs de la configuration en poursuivant son intérêt à une implantation rapide, sans obstacles politiques ou administratifs et en parfaite conformité avec les objectifs de l'entreprise. Rappelons que le contexte était propice à ce type de situation, du fait de la nécessité d'action importante de la part de la ville due aux besoins en nouvelles infrastructures. Le savoir-faire des spécialistes de l'immobilier

²⁴ En effet, bien que n'étant pas nécessairement de véritables grands propriétaires – en particulier dans le cas de Coop –, nous avons retenu ces deux grands distributeurs du commerce du détail que sont Coop et Migros dans notre étude en vertu de leur positionnement stratégique dans tout aménagement du territoire, notamment urbain et périurbain. La présence de ces sociétés sur un site est décisif pour les mouvements de circulation, l'urbanisation et le potentiel de développement d'une région. Elle compte comme facteur important pour le *rating* de l'immobilier (Wüest & Partner) et influe, par là, notamment sur le prix des terrains et sur les choix possibles en aménagement du territoire.

(HRS) a certainement contribué au choix « intelligent » des formes juridiques retenues pour la gouvernance du complexe (société simple, bail général, transfert de la propriété publique en propriété privée, etc.) ayant permis une liberté de choix du bureau d'architectes, des fournisseurs et des conditions de location des locaux destinés aux usages publics (salles de gymnase, locaux des pompiers, locaux administratifs), sans passer par une procédure régie par la législation sur les marchés publics.

Dans le contexte du *Centre Boujean*, et en se focalisant toujours sur la stratégie de Coop, on peut penser que, dans ce cas là, la coopérative a été trop fortement motivée par une politique de prévention de la concurrence en reprenant (par le biais du rachat de l'entreprise Distributis SA) les sites exploités par Carrefour. L'objectif général de Coop est en effet la pratique du commerce de détail et non pas simplement le contrôle, à tout prix, de sites stratégiques. L'emplacement doit ainsi sa raison d'être à son insertion, sans faille, dans le réseau des points de distribution existants ou planifiés et non pas à une stratégie, non durable économiquement, de défense face à l'arrivée d'éventuels concurrents, seraient-ce la Migros ou les nouveaux détaillants provenant de l'étranger (Lidl, Aldi, etc.). Le fait que Coop, normalement, ne se trompe pas sur l'importance de la zone de chalandise de ses centres commerciaux et qu'il tient compte d'une relation équilibrée entre ses implantations en zones urbaines et périphériques, fait penser que l'achat des parts de Carrefour au Centre Boujean a été conçu plutôt selon une telle logique de défense que selon la logique d'action habituelle de l'entreprise.

7 Configuration d'acteurs, régimes institutionnels et durabilité des usages du sol

7.1 Changements des régimes institutionnels

Comme le présent projet de recherche ne se proposait pas de pousser plus loin le concept des régimes institutionnels des ressources, développé à l'IDHEAP depuis une dizaine d'années²⁵, les études de cas se contentent de classer les régimes institutionnels régulant les usages du sol des quatre sites analysés avant (t_{-1}), après (t_0) et, éventuellement, à l'avenir (t_{+1}), en déterminant s'il sont soumis à un régime complexe ou intégré. Le régime intégré est celui dont les régulations couvrent l'ensemble des usages réels des parcelles du périmètre et permettent d'éviter des rivalités d'usage entre acteurs-usagers qui menaient, le cas échéant, à une détérioration généralisée des conditions d'exploitation et de protection du périmètre en question. Ce risque de surexploitation existe dans le cadre des régimes complexes caractérisés par l'existence d'usages sauvages (non régulés) tels qu'ils ont été observés, notamment, à la fin de chacune des périodes initiées par un nouveau règlement (plus explicite et plus détaillé) par le Commandant de la place d'armes de Thoune et/ou par l'arrivée de conflits d'usage entre les propriétaires, les détenteurs de droits de superficie et, surtout, les locataires et les sous-locataires, notamment dans le cas de leur disparition et de la reprise des locaux par de nouveaux détenteurs.

Le tableau 7.1 résume les données empiriques pour les quatre cas étudiés.

²⁵ Gerber.... (*Antrag Waterchannels*)

Tableau 7.1
Les changements de régime du sol

	t_{-1}	t_0	t_{+1}
Maladière/Neuchâtel	Intégré	Intégré (privé)	Complexe (?)
Wankdorf/Berne	Intégré	Complexe (corporatiste)	
Boujean/Bienne	Intégré	Intégré (privé)	Complexe
Place d'armes/Thoune	Intégré -> complexe*	Intégré -> complexe**	Intégré ***

* t_{-2} ,

** t_{-1}

*** t_0

Les *résultats empiriques* sont peu spectaculaires si on observe les changements entre t_{-1} (état initial avant réalisation du projet) et t_0 (état actuel en 2009). Ils sont un peu plus intéressants si on tient compte d'éventuels scénarios futurs (t_{+1}). Tous les projets partent d'une situation initiale caractérisée par un régime intégré avec des droits de propriété et d'usages clairement formulés et des politiques d'aménagement du territoire provenant d'un processus « classique » menées par l'Etat aménagiste qui, de plus, se distingue des autres propriétaires par son relatif désintéressement au niveau du foncier. Pour les trois projets urbains, ces régimes commencent à se transformer au moment de l'arrivée d'une volonté publique claire de mise en valeur des terrains en mains de l'Etat local (la Maladière/Neuchâtel et Wankdorf/Berne) ou d'une volonté d'usage de l'aménagement du territoire comme instrument de développement économique (places de travail, recettes d'impôts : Boujean/Bienne). Dans le cas de la place d'armes de Thoune, le régime bascule en direction d'un régime complexe dû à l'appropriation de droits d'usage par une foule croissante d'acteurs usagers à la recherche d'activités de loisirs toujours plus différenciées. Les trois communes dont sont issus ces nouveaux utilisateurs n'ont, de par la législation en vigueur, aucune emprise sur la définition de ces

usages moyennant des régulations locales, étant donné la maîtrise foncière et d'aménagement du territoire exclusive de la Confédération.

Seul dans le cas de *Wankdorf*, ces transformations mènent à un *régime complexe* qui est celui de la révision du plan de quartier de 2002 qui a transformé l'ancienne zone industrielle en zone de services. Les rivalités principales non régulées, dans ce régime, risquent de conduire à une explosion des usages du sol, en particulier le trafic individuel motorisé et les usages d'habitation dans un environnement non-pollué (air, bruit), mais aussi des rivalités entre usages homogènes et entre usages du trafic individuel motorisé (cogestion du trafic). C'est justement en vue de corriger ce régime complexe en direction d'un régime plus intégré que la ville se propose, en 2003, d'élaborer le nouveau plan directeur pour le Wankdorf afin d'introduire, dans un premier temps, sur une base volontaire et corporatiste (co-signatures du plan par les grands propriétaires, plan qui devrait introduire un mécanisme contraignant de réduction du volume du trafic et qui rendrait cet usage compatible avec les autres usages, notamment locatif). Mais ce régime – volontaire – reste précaire, même s'il est légalisé par l'approbation du peuple bernois (prévu pour 2009). En effet, chaque propriétaire a le droit d'invoquer l'ancien plan de quartier (toujours en vigueur) et de proposer des projets générateurs de trafic qui risquent de remettre en question les droits à bâtir des autres propriétaires du périmètre.

Aussi bien pour le Centre Boujean/Bienne que pour La Maladière/Neuchâtel, *le risque d'une complexification* future réside dans une éventuelle *réduction du rendement économique du principal locataire (Coop)*, rendant nécessaire la renégociation des contrats de bail. Une des inconnues de ce régime reste le comportement des usagers finaux (les clients des centres), leur capacité d'achat et leur préférence entre grande surface au centre-ville ou en périphérie. Une autre cause de désintégration de ces régimes, actuellement peu probable du fait, notamment, d'un système de droit de propriété, droit d'usage et de contrats bien coordonnés, pourrait provenir d'une volonté délibérée de l'Etat local de réorienter les politiques de l'aménagement public (p. ex. : redensification des stades de football, réaffectation de friches commerciales – Boujean) ou d'un changement des politiques d'investissement des investis-

seurs institutionnels (La Maladière) dû, par exemple, à des changements démographiques ou des conditions de sécurité de placement renforcés.

7.2 Configurations d’acteurs, régimes institutionnels et durabilité des usages du sol

Tableau 7.2
Evaluation de la durabilité des usages du sol après réalisation des projets (t 0) en comparaison avec la situation initiale (t -1)

	Durabilité environnementale	Durabilité économique	Durabilité sociale
Maladière/Neuchâtel	-	-	+
Wankdorf/Berne	-	+	+
Boujean/Bienne	-	+	+
Place d’armes/Thoune	+	+	-

Les résultats de nos évaluations des projets sous l’angle de la durabilité du développement foncier sont résumés dans le tableau 7.2. L’image comparée ne montre pas de profils marqués et ceci est à mettre en relation avec la relative faiblesse des changements du régime du sol entre t -1 et t 0. Seuls les cas de la place d’armes de Thoune et du Centre Boujean confirment, dans deux dimensions sur trois, l’hypothèse principale du concept des régimes institutionnels selon laquelle un régime intégré devrait contribuer à une amélioration en termes de durabilité. On note toutefois que l’absence de mécanismes démocratiques de décisions, le manque de mécanismes de coordination avec l’aménagement cantonal et communal et l’absence de la participation des usagers (population locale) nuit à la durabilité sociale.

Les deux autres cas *semblent contredire l’hypothèse* de base sur le rapport entre la qualification du régime institutionnel et la durabilité de l’exploitation du sol postulé par le concept des régimes institutionnels : c’est ainsi que le stade de La *Maladière*, régi par un régime institution-

nel intégré, devrait, en principe, obtenir des scores positifs tandis que, en réalité, il n'est positif que sur la dimension de la durabilité sociale et, plus étonnant encore, le site du *Wankdorf*, régi par un régime complexe, obtient deux scores positifs sur trois en matière du développement durable.

Une première explication de cette situation étonnante se situe au niveau de l'outil d'évaluation WinWin22 appliqué dans les études de cas. En effet, cet outil, comme tous les autres outils d'évaluation de la durabilité (ARE, 2007), prend comme *référence* l'état précédant la réalisation du projet et il mesure ensuite, pour les 19 dimensions proposées, les changements intervenus dus au nouveau projet. Or, dans la plupart des cas où des projets de construction mènent à une intensification des usages du sol et une augmentation du trafic concomitante, cet outil va mener à des résultats problématiques au niveau de la durabilité environnementale. Des situations inverses ne voient le jour qu'à condition que le projet, malgré ces charges environnementales, diminue des charges environnementales préexistantes (p. ex. par l'assainissement d'un site contaminé, l'élimination de sources de pollution des eaux ou de l'air provenant d'anciennes usines). Pour cette raison, la durabilité environnementale est évaluée négativement pour tous les trois cas urbains ayant comme objet la modification ou la construction de bâtiments générateurs de trafic.

Cependant, la qualification du régime comme régime intégré ou complexe ne remet, quant à elle, pas la montre à zéro pour le temps t_{-1} car elle n'est pas directement liée aux usages physiques réels et locaux existant à un moment donné, mais elle concerne l'état de leur régulation, plus ou moins précise et coordonnée. Contrairement aux ressources (renouvelables) air, eau, biodiversité ou climat, la charge admissible de la portion « surface constructible » de la ressource sol ne connaît des limites, notamment quantitatives, qu'à partir d'une densification très élevée, densification qui n'est atteinte dans aucun de nos cas. De même, il peut exister, au moins pour des périmètres de zone de services relativement homogènes, facilement régulés, toutes sortes de rivalités. De

nouvelles technologies permettent même d'intégrer, dans de tels tissus, des activités de logement et (au moins partiellement) de loisirs. Des systèmes de transports publics performants peuvent même résoudre des rivalités liées à la mobilité, rivalités qui, aujourd'hui, à cause de la dominance de la mobilité motorisée individuelle, posent des problèmes de régulation parfois insurmontables. Ces rivalités se manifestent, au moins en partie, au niveau de la ressource air et non pas au niveau de la ressource sol qui est au centre de nos cas d'étude.

Compte tenu de ce qui précède, on peut donc partir de l'idée que, sous un même régime du sol relativement intégré, on peut trouver des voies de développement plus ou moins durables. S'il s'agit, comme dans nos cas, de nouvelles constructions génératrices de trafic individuel, même un système intégré (régulant les mouvements de trafic et la qualité de l'air exigé) peut mener à une augmentation des charges environnementales produites par la construction et l'exploitation du site. De même, cette exploitation du sol peut être plus ou moins économe et sociale dans le sens de son accessibilité et de sa gouvernance impliquant, d'une manière ou d'une autre, les usagers finaux dans les processus de décision. Ce raisonnement nous permet d'expliquer le cas « déviant » de La Maladière, qui montre des résultats relativement négatifs au niveau de la durabilité environnementale et économique, malgré le fait qu'il se déroule sous un régime intégré.

Un raisonnement construit sur les mêmes considérations quant aux spécificités de la ressource sol (surface construite) peut expliquer le cas, à première vue encore plus préoccupant, du *Wankdorf*, dans lequel le régime (corporatiste) complexe produit, en adéquation avec notre hypothèse, bel et bien des résultats négatifs au niveau de la durabilité environnementale, mais qui montre des résultats positifs à la fois pour la durabilité économique et sociale. En effet, au vu de ce qui précède, l'état de « complexité » de ce régime provient du fait de la coexistence de deux régulations des usages du sol (ancien plan d'affectation de 1996 et nouveau plan directeur cosigné par les propriétaires mais pas encore voté). Cet état est limité dans le temps et, dans les faits, le nouveau plan

directeur rendant le régime à nouveau nettement plus intégré, n'a, pour l'instant, pas été contourné. Dans les faits, la situation de la régulation d'aujourd'hui n'est donc guère différente de celle qui caractérisera le régime après l'adoption formelle du plan directeur, une décision qui est imminente.

Sous l'angle du concept des régimes institutionnels, le cas de la *place d'armes de Thoune* est un *cas de figure classique*. Chaque nouveau règlement du Commandant élimine les carences du précédent en couvrant les activités nouvellement pratiquées en les légalisant ou en les interdisant formellement (avec un mécanisme de surveillance), et il régit simultanément de possibles rivalités en séparant temporairement et/ou spatialement les différentes activités tolérées sur le site. Le régime regagne donc à chaque étape les caractéristiques d'un régime intégré après avoir subi, sous l'ancien régime, un processus de désintégration. Les études empiriques montrent bien que les indicateurs du développement durable indiquent, à chaque étape, une amélioration (exception faite de la durabilité sociale discutée plus haut).

7.3 Montée en puissance des acteurs intermédiaires et durabilité

La montée en puissance d'acteurs intermédiaires non propriétaires est aussi analysée au niveau des monographies, notamment : Csikos 2008 (société immobilières, fonds de placement immobilier et fondations de placement), Csikos 2009a (caisses de pensions), Csikos et Fauconnet 2009 (entreprises du commerce de détail) ainsi que, pour les acteurs publics, Gerber 2008a (cantons et communes), Gerber 2008c (chemins de fer – CFF) et Gerber 2008d (Armasuisse Immobilier), une analyse comparée se trouve dans Nahrath et al. 2009 (cahier no 1).

Dans le cas du *Wankdorf*, ce phénomène est (encore) *pratiquement absent*. En effet, les grands propriétaires fonciers présents dans la configuration 4 ne souhaitent pas se transformer en détenteurs de droits de superficie ou en locataires de leurs terrains qu'ils auront vendus à des investisseurs institutionnels ou privés. De même, dans le cas du *Centre*

Boujean (configuration no 3), le propriétaire final Maus Frères SA reste détenteur de la majorité des actions du propriétaire intermédiaire Commercialis SA et du locataire principal Distributis SA, dont les actions sont détenues conjointement par Maus Frères SA et par Carrefour SA (dans un premier temps), puis par Coop (dans un deuxième temps). Bien que la chaîne de décision soit prolongée par l'interposition de ces deux sociétés entre le propriétaire et les locataires effectifs, le propriétaire initial (Maus Frères SA) reste l'acteur central dans le système de gouvernance du site ; il peut même s'imposer contre son partenaire Coop en acceptant l'implantation éventuelle, sur le site, d'un concurrent de Coop (p.ex. discounter étranger).

Comme déjà démontré plus haut, l'arrivée d'Armasuisse Immobilier comme représentant des intérêts immobiliers de la Confédération n'a pas eu un impact décisif sur la régulation de la *place d'armes de Thoune*, mise en place conjointement par Armasuisse et le Commandant. On n'observe ni une tentative de mise en valeur financière, ni une réduction des efforts de protection de l'environnement sur ce site.

Le seul cas rentrant directement dans le schéma de la transformation des rapports patrimoniaux à la propriété en direction de rapports financiers est celui de La *Maladière* ; il en est même un cas d'espèce, car dans cette configuration, les acteurs non propriétaires jouent un rôle essentiel de déclencheur du projet. La configuration de ce cas (Etat local à la recherche d'infrastructures publiques – 2) ayant nécessité, à différents niveaux, un cautionnement politique, se répercute dans des concessions au niveau de l'accessibilité du public, de sa participation et implication dans le processus de planification (durabilité sociale) et en matière environnementale (nombre de places de parc, transports publics). Pour les raisons énoncées plus haut, on ne trouve pas trace directe de ces dernières dans la rubrique durabilité environnementale (augmentation générale des nuisances par l'intensification des usages). L'avenir montrera si, en cas de conflit entre les locataires privés (notamment : Coop) et publics (notamment : commune pour les salles de gymnastique et les locaux du service du feu) les investisseurs (caisses de pension Publica et

Swisscanto) et les locataires (notamment : la ville) arrivent à imposer des exigences supplémentaires en matière d'environnement et en matière de durabilité économique, ou si, au contraire, les investisseurs arrivent à contrarier de telles exigences dans l'intérêt d'un maintien des flux financiers qui leur sont dus contractuellement.

8 Test et discussion des hypothèses

8.1 Retour aux hypothèses

Tableau 8.1
Test des hypothèses

Hypothèses	Maladière/ Neuchâtel	Wankdorf/ Bern	Boujean/ Bienne	Place d'armes/ Thoune	Vue d'ensem- ble
<i>Hypothèses portant sur les effets des caractéristiques socio-juridiques des organisations et des règles décisionnelles internes sur les choix opérés en matière de stratégie politique et/ou foncière.</i>					
1 Structure interne complexe -> stratégie foncière incohérente et positionnement difficile sur les marchés.	0	1 Intérêts rivaux au sein des propriétaires publics (villes/cantons, Armasuisse et CFF) nécessitant l'externalisation de la direction du projet (antérieurement menée par la ville).	2 Création, au niveau des propriétaires, de la coentreprise Distributis SA (Maus Frères SA et Carrefour) ; complexification à cause du remplacement de Carrefour par Coop (en tant que bailleur) ; chute de la valeur vénale.	2 Structure décisionnelle reste simple, malgré l'arrivée d'Armasuisse comme propriétaire avec compétence de décision à côté du Commandant de la place d'armes ; aucune inclusion des communes concernées.	5/8
2 Acteur faible sur le marché foncier développe stratégie dans les arènes des politiques publiques.	1 Ville doit devenir propriétaire d'un terrain du « domaine public lacustre » (en main du canton) afin de pouvoir déclasser ce terrain. Elle devient propriétaire unique et contrôle le foncier pour pouvoir mieux contrôler l'aménagement du territoire.	2 Tous les grands propriétaires publics et privés participent et financent le nouveau plan directeur (cosigné par eux) pour pouvoir contrôler l'attribution des quotas du système de pondération du trafic considéré comme menace pour les grands propriétaires.	2 Le propriétaire Maus Frères SA se propose de modifier les contraintes publiques (aménagement du territoire, plan de quartier) pesant sur son bien-fonds en vue d'augmenter les surfaces consacrées à l'alimentaire (remplacement pour Carrefour)	2 Les acteurs usagers faibles (non organisés en association) essaient de mobiliser des politiques publiques communales contre le propriétaire (sans succès)	7/8

Analyse comparée

3 Compétences localisées -> sans véritable stratégie foncière cohérente à grande échelle. Inversement : compétences centralisées -> présence efficace sur les marchés fonciers. Effet stabilisateur du modèle de copropriété entre le centre et les sections régionales (p.ex. : Pro Natura)	0 Absence d'un acteur présent à la fois au niveau local et national (tel que Pro Natura) ; Coop, Maus Frères SA et Carrefour sont plutôt des acteurs centralisés qui sont, en effet, très efficaces sur les marchés fonciers locaux.	0 On pourrait considérer une certaine tension à l'intérieur des acteurs publics : ville = local ; canton et Armasuisse, CFF = plutôt des acteurs centralisés. Néanmoins, l'hypothèse concerne des tensions à l'intérieur d'un même acteur.	0 Absence de Pro Natura. Les acteurs présents ne possèdent pas, en son interne, des acteurs locaux avec une certaine indépendance.	0 Absence de Pro Natura. Système décisionnel hautement centralisé.	0/8
4 Perte de vue de la fonction première du patrimoine à cause de l'autonomisation d'un service immobilier spécialisé -> prédominance d'une stratégie de captation de la plus-value sur le marché foncier	1 Pas d'indication sur l'autonomisation de la fonction administrative et de gestion de l'infrastructure ; l'allongement de la chaîne décisionnelle et une fragmentation des fonctions associées à la gestion rend néanmoins l'hypothèse plausible.	1 Tous les acteurs publics (villes, cantons, Armasuisse, CFF SA) autonomisent leur service immobilier favorisant une stratégie davantage orientée vers une maximisation des profits. Exception : bourgeoisie poursuivant des objectifs de profit à très long terme.	-1 La stratégie générale du groupe a une influence négative sur son service immobilier spécialisé. Le retrait de Carrefour de la coentreprise Distributis SA va en opposition aux intérêts de la filiale de Maus Frères SA ; l'arrivée de Coop affaiblit l'attractivité du portefeuille en mains de Commercialis SA.	-1 Avec l'arrivée d'Armasuisse, le Commandant perd des points ; à cause d'une réglementation très dense, Armasuisse Immobilier ne dispose pas de la marge de manœuvre pour une stratégie plus entrepreneuriale de captation de la plus-value.	0/8

<i>Hypothèses concernant les liens entre types et objectifs des organisations et l'orientation de leur stratégie politique et/ou foncière.</i>					
5 Les communes : haut-lieu des stratégies combinées (intervention simultanée sur les marchés fonciers et dans les arènes de politiques publiques). Selon la couleur politique de la majorité, on risque d'assister à des effets pervers (urbanisation à des endroits inappropriés, étalement urbain, thésaurisation ou spéculation publique).	1 Ville (sans moyens financiers) monnaie son foncier pour le stade, les salles de gymnastique et les locaux pour les services incendies et supprime des contraintes de l'aménagement du territoire, exploite ses relations privilégiées avec le canton et négocie avec les opposants (négociations aboutissant à des conventions entre privés et la ville). Instrumentation de la ville par un locataire puissant et son promoteur.	2 Ville et canton jouent sur les deux tableaux. Dépendance de la majorité au pouvoir : élus souhaitent freiner les ardeurs de leurs administrations des immeubles. La ville de Berne, propriétaire importante de terrains, ouvre la zone industrielle au tertiaire (plans de quartiers) avec, comme conséquence, une augmentation de la valeur des terrains puis, sous l'impulsion notamment de la nouvelle politique cantonale en matière de protection de l'air, se voit obligée à réduire le trafic induit par le tertiaire.	2 La ville, propriétaire d'importants terrains, procède à un échange de parcelles, rendant possible son développement et redéfinit le zonage en vue de rendre possible la construction du centre. Moyennant la vente de terrains supplémentaires (nécessaire pour le centre) la ville définit une nouvelle valeur de référence des parcelles environnantes (plus élevée qu'avant).	-2 Le Commandant et Armasuisse agissent de manière indépendante sans aucune directive de parlements (fédéraux, cantonaux ou communaux). Leurs décisions sont d'ordre technique plutôt que politique.	3/8
6 Augmentation du poids politique d'une organisation -> diminution de ces interventions foncières et renforcement d'intervention au niveau de l'aménagement du territoire public.	0 Absorption de l'opposition de l'ATS (nombre de places de parc) moyennant négociations et conventions.	-2 Les grands propriétaires fonciers publics (et privés) n'ont pas l'intention de vendre leurs terrains après approbation du plan directeur (à l'élaboration duquel ils ont participé).	1 L'ATE obtient une convention multipartite entre trois communes (Bienne, Brugg et Nidau) ainsi que les trois distributeurs principaux (Coop, Migros, Carrefour-Maus Frères SA) en vue de l'application du	-2 à 2 -2 : strictu sensu : la commune est totalement absente du processus de « zonage privé du DDPS. +2 : l'acteur public contrôle, en tant que propriétaire, l'ensemble des usages	0/8

			principe du stationnement payant. L'ATE ne pourrait cependant acquérir des terrains (selon la formule d'une politique foncière).	moyennant un « zonage privé ».	
7 Tentative des acteurs économiques et des investisseurs d'accéder à l'usage des sols sans devoir acquérir les droits de propriété formelle.	-1 Investisseurs institutionnels (Publica et Swisscanto au sein de Publicanto) acquièrent la propriété foncière pour se garantir des flux financiers réguliers ; ils sont attachés à la propriété formelle et refusent même un droit de superficie à long terme. Par contre, Coop préfère la position du locataire à celle du propriétaire ; la coopérative est à l'origine du projet, se cherche un promoteur (HRS) qui lui cherche deux investisseurs institutionnels. Par le biais du bail à long terme, il contrôle les conditions de survie et décide des sous-locataires.	-1 Les grands propriétaires (essentielle-ment publics) restent attachés au terrain. La variante de vente des parcelles ou de droit de superficie n'a guère été discutée (exception : droit de superficie à long terme cédé par la bourgeoisie bernoise).	1 Maus Frères SA et Carrefour (remplacé, plus tard, par Coop) détiennent l'entreprise Distributis SA qui, elle, détient un bail à long terme de la part de la filiale Commercialis SA (propriétaire foncière des parcelles du centre). Pour Carrefour et Coop, l'hypothèse est confirmée. Néanmoins, Maus Frères SA conserve sa filiale Commercialis SA et reste donc propriétaire des terrains de sa filiale (hypothèse infirmée).	0 Armasuisse Immobilier et le Commandant sont déjà propriétaires et il ne s'agit pas d'acteurs économiques ou d'investisseurs qui sont absents dans le cas.	-1/8

<i>Hypothèses portant sur les liens entre stratégies politiques et/ou foncières et usages effectifs des biens-fonds</i>					
8 Augmentation du rôle des gestionnaires et des locataires par le biais d'acquisitions de forme indirecte de propriété (titrisation : p.ex. : achat de parts d'une SA).	2 La société simple Publicanto (appartenant à Swisscanto et Publica) souhaite contrôler indirectement le complexe (forme indirecte de propriété) n'ayant pas d'activité opérationnelle. Par le biais de baux de longue durée, la gestion et l'entretien reviennent dans les mains des locataires (Coop et ville de Neuchâtel).	0 Le phénomène de titrisation ne peut s'observer dans cette zone.	1 Le propriétaire Maus Frères SA agit de manière indirecte par le biais de Commercialis SA dont il détient l'ensemble des actions. Cette société est gestionnaire du centre, concluant les baux avec les exploitants (antérieurement : Carrefour ; aujourd'hui : Coop) qui, elle, n'agit néanmoins pas à l'encontre des intérêts du propriétaire (cas Hornbach).	0 Il n'existe pas de forme indirecte de propriété.	3/8
9 La titrisation mène à l'abandon du modèle du rapport patrimonial à la propriété qui sera remplacé par un rapport d'investisseurs spatialement dispersés et temporellement moins stables.	2 Ce sont les bailleurs qui entretiennent un rapport patrimonial au centre (gestion et entretien) tandis que les investisseurs propriétaires ne s'y intéressent pas. La modalité de détention indirecte leur donne une flexibilité permettant, entre autres, des transferts moyennant de simples transferts de parts d'action (au lieu d'actes notariés). Cette flexibilité leur permet de	0 Absence d'investisseurs non-propriétaires .	0 Maus Frères SA reste copropriétaire de l'entreprise Distributis SA (avec Carrefour et, postérieurement, Coop) et conserve le statut de propriétaire.	0 Absence d'investisseur institutionnel.	2/8

	suivre d'éventuels changements de <i>ratings</i> orientant, en général, le choix de ses acteurs quant aux processus d'investissement ou de désinvestissement. De tels mouvements peuvent avoir des conséquences importantes sur les usages effectifs des biens-fonds.				
10 Comportement non-conforme aux objectifs des plans d'aménagement si il y a inadéquation entre les objectifs des plans et des intérêts des propriétaires, si les tentatives des propriétaires d'intervenir sur le zonage ont échoué ou si les aménagistes n'arrivent pas à s'imposer auprès des propriétaires.	0 Le comportement des propriétaires (et des preneurs de bail) sont conformes à l'aménagement du territoire.	2 Le risque d'un comportement contraire au plan directeur cantonal (mais conforme au plan d'affectation communal) est atténué par l'intégration de ces dernières dans le processus de planification.	2 Le modèle de pondération du trafic étant perçu comme adverse aux intérêts des grands distributeurs, on observe régulièrement des contournements des limitations imposées au centre (p.ex. : évitement de paiement de la taxe de stationnement).	1 Il n'existe pas de zonage communal. Le « zonage privé » du Commandant et d'Armasuisse est de plus en plus contourné par la population à la recherche de détente. Ce contournement n'est néanmoins pas le fait du propriétaire foncier.	5/8
11 Propriétaires fonciers contre leur volonté opèrent des choix d'usage non-conformes aux objectifs de l'aménagement.	0 Absence de propriétaires contre volonté.	0 Absence de propriétaires contre volonté.	0 Absence de propriétaires contre volonté.	0 Absence de propriétaires contre volonté.	0/8

Hypothèses portant sur les liens entre usages effectifs des biens-fonds et les effets en termes de durabilité écologique, économique et sociale.

12 L'usage non-conforme à l'aménagement du territoire risque l'imprévisibilité et un manque de durabilité (écologique, économique et social)	0 Les usages effectifs observés sont conformes à l'aménagement du territoire. Néanmoins, la durabilité écologique et économique est discutable ; celle sociale semble acquise.	2 Parce qu'un comportement conforme à l'ancien plan d'affectation (transformation de la zone industrielle en zone de services) est considéré comme non-durable (notamment au niveau du trafic), le nouveau projet du plan directeur se propose d'éviter de tels comportements moyennant, entre autres, l'application du système bernois de pondération du trafic.	2 L'emplacement du centre n'est plus considéré aujourd'hui comme répondant aux objectifs généraux de la planification. Les contraintes appliquées à posteriori sur ce centre (modèle de trafic, stationnement payant) se propose, en effet, de compenser les manquements au niveau de la conformité du centre à la planification et au développement durable.	-2 Même si les usages effectifs ne sont que partiellement conformes au zonage, l'usage actuel est relativement durable, exception faite de la durabilité sociale (absence de participation de la population locale).	2/8
13 Ni la sous-exploitation, ni la surexploitation n'est forcément non-durable.	0 Nous n'avons constaté ni sur-ni sous-exploitation.	1 Le plan directeur cherche la densité et la mixité ; paradoxalement, le risque d'une densification trop élevée (surexploitation) s'accompagne de flux de véhicules difficilement contrôlables. Si l'ancienne sous-exploitation, contrairement à l'hypothèse, n'est pas durable, l'actuelle surexploitation ne l'est pas non plus.	1 L'actuelle sous-exploitation affaiblit la durabilité économique, sociale, voire même écologique (risque de friches commerciales). Néanmoins, les effets de la perte de clientèle peuvent agir positivement sur le trafic (neutralisation de facto des quotas de trafic sur-numéraire attribué au centre)	-2 La sous-exploitation militaire a des impacts positifs au niveau des immissions (air et bruit) et au niveau de l'accessibilité du site (durabilité sociale). La sous-exploitation a donc des effets positifs au niveau de la durabilité.	0/8

Le tableau 8.1 montre que nos quatre cas confirment pleinement (3) ou moyennement bien (4) sept de nos treize hypothèses de recherche. Par contre, cinq hypothèses ne sont pas confirmées par l'échantillon, soit parce qu'elles sont invalidées (4), soit que le phénomène postulé ne peut être testé (1 : absence de Pro Natura dans les configurations d'acteurs analysées – hypothèse no 3).

Les raisonnements pour l'état des lieux présentés dans ce tableau se trouvent dans les synthèses contenues dans le premier chapitre et, de manière plus détaillée, dans les Working papers Gerber 2008f, Gerber 2008g, Csikos 2009c et Csikos 2009d.

8.2 Commentaires

Nos cas *confirment* qu'une structure interne complexe mène à une stratégie foncière incohérente et un positionnement difficile sur les marchés (1), qu'un acteur faible sur le marché foncier développe des stratégies dans les arènes des politiques publiques (2) et qu'un comportement non-conforme aux objectifs des plans d'aménagement intervient, en effet, s'il y a inadéquation entre les objectifs des plans et des intérêts des propriétaires, si les tentatives des propriétaires d'intervenir sur le zonage ont échoué ou si les aménagistes n'arrivent pas à s'imposer auprès des propriétaires (hypothèse 10). Comme démontré dans Nahrath et al. (Cahier no 1), l'hypothèse 2 figure parmi les plus importantes de notre projet. Elle concerne un choix stratégique fondamental de tout acteur propriétaire entre un passage par le foncier ou par les politiques publiques d'aménagement du territoire dans la poursuite de ses intérêts et/ou valeurs concernant l'exploitation de la ressource sol. Tous les acteurs, les propriétaires et les non-propriétaires, se voient en effet exposés à ce choix et les cas montrent que les propriétaires fonciers jouent chaque fois les deux cartes ; dans nos cas, les non-propriétaires sont, en revanche, renvoyés vers les politiques publiques.

Les hypothèses 5, 8, 9 et 12 obtiennent une *confirmation moyenne*. Exception faite du cas de la place d'armes de Thoune, les communes sont les haut-lieux des stratégies combinées (intervention simultanée sur les marchés fonciers et dans les arènes de politiques publiques). Les villes de Neuchâtel, Berne et Bienne jouent ce double jeu à merveille ; cette hypothèse figure, elle aussi, parmi les hypothèses clé du projet. Pour la place d'armes de Thoune, où aucun acteur communal n'ose toucher à ce territoire « seigneurial », on accepte (encore) que ce dernier figure comme un « District of Columbia », entièrement soumis au contrôle fédéral, et exempté de toute intervention de l'aménagement de l'Etat local. Ce sont les cas de La Maladière et du Centre Boujean qui confirment l'hypothèse concernant l'augmentation du rôle des gestionnaires et des locataires par le biais d'acquisitions de formes indirectes de la propriété (hypothèse 8). Néanmoins, et nous l'avons souligné ci-dessus, notre échantillon ne contient qu'un seul cas dans lequel la titrisation de la propriété mène à l'abandon du modèle du rapport patrimonial à la propriété, remplacé par un rapport d'investisseur spatialement dispersé et temporairement moins stabilisé (La Maladière). Deux cas sur quatre confirment que l'usage non conforme à l'aménagement du territoire risque l'imprévisibilité par manque de durabilité (écologique, économique et sociale) ; ce sont les cas de Wankdorf et du Centre Boujean. Par contre, le cas de la place d'armes de Thoune montre que même si les usages effectifs ne sont que partiellement conforme au zonage, l'usage actuel du sol peut être considéré comme relativement durable (exception : durabilité sociale).

- L'échantillon retenu pour les quatre études de cas ne donne *aucune plausibilité* pour les hypothèses 3, 4, 6, 7 et 13 : c'est notamment l'absence de Pro Natura, étudiée au niveau d'une monographie très détaillée (Gerber 2008e), dans les configurations d'acteurs de nos cas qui font que l'hypothèse concernant les tensions entre l'acteur propriétaire central et des propriétaires locaux (sections de Pro Natura) ne peut pas être démontrée. En effet, dans tous les cas analysés, les acteurs présents ne possèdent pas, en interne, des acteurs locaux avec une certaine

indépendance. Malgré l'importance de l'autonomisation des services immobiliers spécialisés, démontrés à l'aide des monographies sur les grands propriétaires fonciers suisses dans Nahrath et al. (Cahier no 1), nos cas ne permettent que partiellement la démonstration de l'influence de cette autonomisation sur des choix stratégiques préférant la captation de la plus-value sur le marché foncier (La Maladière et Wankdorf). Les cas du Centre Boujean et de la place d'armes de Thoune montrent plutôt le contraire : les intérêts des services immobiliers spécialisés, présents dans les deux cas, n'affectent guère la stratégie foncière et d'aménagement du territoire du propriétaire. Le fait que notre échantillon ne contienne que peu de véritables conflits entre groupements de protection de l'environnement et promoteurs, conflits aboutissant, par exemple, à des procès devant des tribunaux, est très probablement responsable de la non-confirmation de l'hypothèse 6 qui postule qu'une augmentation du poids politique d'une organisation peut mener à une diminution des interventions foncières et à un renforcement des interventions publiques au niveau de l'aménagement du territoire. L'Association Transports et Environnement (ATE) n'a jamais mené une politique foncière telle que celle de Pro Natura. Le cas de la place d'armes de Thoune est ambigu sous l'angle de cette hypothèse, car l'Etat local, disposant d'un poids politique important, sans pour autant être propriétaire, est absent, tandis qu'un autre acteur public (Confédération) contrôle, en tant que propriétaire, l'ensemble des usages moyennant un « zonage privé ».

L'hypothèse 7 concernant la titrisation ne trouve malheureusement aucune confirmation nette dans notre échantillon car, même dans le cas de La Maladière, les investisseurs cherchent, contrairement à l'hypothèse, le statut de propriétaire (et non pas seulement d'ayant-droit de droit de superficie). Dans ce cas-ci, Coop ne peut pas être considéré comme investisseur mais, selon sa propre formule, cette en-

treprise du commerce de détail est locatrice. De même, l'hypothèse 13 concernant le rapport entre sous-exploitation et surexploitation avec la durabilité des usages n'est pas plausibilisée par nos études de cas. Ceci vaut notamment pour la place d'armes de Thoun où la sous-exploitation militaire produit des impacts positifs au niveau des immisions et au niveau de l'accessibilité du site.

Le taux relativement faible de validation de nos hypothèses est dû, en premier lieu, à notre choix de l'échantillon dont les critères sont énoncés dans le chapitre d'introduction de ce cahier, choix intentionnel qui laissait déjà prévoir une impossibilité partielle d'appliquer l'ensemble des 13 hypothèses formulées dans la requête du projet, même avant de connaître les données précises sur le paysage des cas à retenir. Néanmoins, la non-plausibilité des hypothèses no. 4 sur l'autonomisation du service immobilier, no. 6 concernant le renoncement à des interventions foncières en cas d'augmentation du poids politique d'une organisation et no. 7, qui prétend que les investisseurs pourraient renoncer à l'accès direct au foncier, doit être prise au sérieux et être réexaminée au sein de futures recherches. En effet, ces hypothèses figurent parmi celles considérées comme centrales dans le cadre de notre recherche, hypothèses fondées dans un raisonnement théorique qui devra être revu.

9 Conclusions et perspectives

9.1 Constats

En résumé, la comparaison des études de cas nous permet de formuler les trois constats suivants :

- Premièrement, la ressource sol et notamment sa portion de surface en zone à bâtir a toujours été considérée comme produisant un service patrimonial (usage direct) et un service financier (mobilisation de la rente foncière de capitaux immobilisés dans les parcelles en propriété de l'investisseur) et ces deux usages se sont toujours trouvés en interdépendance mutuelle : plus les possibilités d'exploitation du service patrimonial augmente, plus la rente foncière est élevée et vice-versa. De plus, au plus tard depuis l'entrée en vigueur d'une obligation fédérale de planification d'affectation locale généralisée (introduction de la LAT de 1979), il est communément admis que seules des surfaces explicitement affectées à un usage spécifique par une décision publique peuvent légitimement produire une rente foncière reconnue. Cette affectation, souvent appelée « légalisation », est une condition nécessaire à l'usage du service financier de la ressource sol. Cependant, cette condition n'est pas suffisante pour la mobilisation de la rente foncière, car celle-ci nécessite en plus, pour la zone à bâtir, la création d'usages physiques moyennant des investissements dans des constructions pour lesquelles il existe une demande sur les marchés immobiliers. Ces marchés, eux aussi, sont soumis à des régulations visant à protéger, entre autres, le public cotisant (caisses de pensions ou investisseurs dans des fonds de placement, etc.), l'économie publique (limitation des placements dans des objets surestimés) et les usagers finaux (locataires, etc.). Il existe, de plus, une série de régulations privées ayant trait au *rating* de sites géographiques à l'attention d'investisseurs à la recherche de possibilités de placement (p. ex. : Wüest & Partner).

- Depuis l'arrivée de l'obligation du zonage généralisé, cette interdépendance entre usages de services patrimoniaux et financiers a incité les propriétaires fonciers à intervenir sur l'aménagement du territoire, déterminant pour la valeur du terrain. Ce phénomène d'un aménagement d'un territoire public sous pression des propriétaires n'est pas nouveau ; il fut analysé et dénoncé depuis l'introduction de l'aménagement du territoire dans les années 1970 (Knoepfel 1977, 2009, Linder 1973). Ce qui, par contre, semble être plus récent, et qui se reflète de manière exemplaire dans les trois études de cas urbains, est que les acteurs de l'Etat aménagiste, au lieu de rester « neutres » et voués à la défense d'intérêts « publics », ont commencé à « se mettre dans la peau des propriétaires », et ceci même dans les cas où ils n'étaient pas forcément les propriétaires principaux des parcelles concernées. Le propriétaire, théoriquement et selon une pratique fréquente du début de l'aménagement du territoire, « soumis » aux impératifs de l'intérêt public, censé accepter les contraintes d'un zonage local démocratiquement décidé, s'est soudainement transformé en « partenaire » quasiment à pied d'égalité avec l'Etat, et à la volonté duquel l'Etat aménagiste doit se plier. Le propriétaire ne doit pas ce nouveau rôle à sa capacité de décider librement (dans les limites du droit de la construction) sur l'usage concret mais, beaucoup plus, à celle de décider librement sur l'usage financier qu'il fait de son terrain en acceptant ou non de l'ouvrir à des investisseurs à la recherche d'une rente immobilière qui, elle, dépend de la disponibilité d'un « bon » locataire.
- Deuxièmement, c'est autour de ce triangle formé par le propriétaire des parcelles concernées par un projet urbain (public ou privé), l'investisseur et, surtout, le grand locataire que l'aménagement du territoire urbain et son instrument privilégié (zonage sur mesure au sein de plans de quartiers) se déroule. L'intérêt public de l'Etat local aménagiste se voit donc soumis au dictat de ces trois acteurs clés, auxquels l'Etat peut, dans certaines circonstances, lui-même appartenir (comme l'un des propriétaires entre autres) ou non. Dans une telle situation de montée en puissance de l'investisseur et du locataire, la décision sur la durabilité des usages du sol urbanisé

dépendront, beaucoup plus que ne le pensent les élus de l'Etat aménagiste, des stratégies des investisseurs et des grands locataires. Ces stratégies dépendent, quant à elles, en grande partie des politiques privées menées par ces deux grands acteurs ; y contribuent, néanmoins, des politiques publiques qui, elles, contrairement à l'apparence, sont fondées plutôt dans des politiques de contrôle d'investissements fonciers (telles que les politiques bancaires ou d'assurances) ou de politiques commerciales, régulant les différentes activités économiques auxquelles appartiennent les « grands locataires ».

- Les trois études de cas urbains et celle sur la place d'armes de Thounne montrent bien la relative impuissance de l'Etat local aménagiste, impuissance causée, d'une part, par une puissante coalition d'« investisseurs, grands locataires et propriétaires » et, d'autre part, par une position forte de l'Etat central, propriétaires et aménagistes (place d'armes de Thounne). Cette situation confirme l'autonomie relativement faible de l'Etat aménagiste avancée, déjà dans les années 1970 (Knoepfel 2009 – contribution dans Linder), comme argument en faveur d'une réforme profonde de la propriété foncière. Mais aujourd'hui, cet état des lieux nous paraît encore plus évident que lors du déclenchement de ce débat, bien que, paradoxalement, les voix qui le critiquent ouvertement, en dénonçant son état déficitaire en légitimation démocratique, sont rares. Les contraintes imposées par cette coalition à l'Etat démocratique aménagiste semblent aujourd'hui être considérées comme « naturelles », limitant ainsi « nécessairement » l'espace de manœuvre du concept d'aménagement urbain, même si l'Etat aménagiste se considère comme visionnaire, durabiliste et orienté vers la ville de l'avenir.
- Avec le recul fourni par une expérience d'une trentaine d'années, on peut aujourd'hui raisonnablement prétendre que les chances d'un aménagement du territoire axé sur un développement écologique et socialement durable sont moindres qu'elles ne l'étaient au début années 1980. Dans ce domaine aussi, l'économie financière

a incontestablement pris le devant par rapport à l'économie réelle. La coalition de croissance formée par les trois acteurs clé a toutes les chances de former l'économie réelle des usages concrets du sol urbain, selon les besoins de l'économie financière, tant que la domination de cette dernière ne sera pas politiquement réduite en la soumettant aux besoins légitimes d'usages concrets des populations locales.

- Cette domination d'une coalition locataires-propriétaires-investisseurs peut être démontrée à l'aide du cas de La Maladière (configuration d'acteurs no 2) dans lequel la ville de Neuchâtel, confrontée à une situation de finances publiques précaire, a été contrainte à renouveler rapidement certaines infrastructures publiques. Elle devient encore plus évidente si l'on compare, comme troisième constat, le processus de réalisation de ce projet urbain à celui « classique » de la réalisation publique d'un tel projet (tableau 9.1).

Tableau 9.1
Processus décisionnels pour des projets d'infrastructures publiques selon le modèle classique (Etat aménagiste « souverain ») et post-moderne (Etat aménagiste agissant au sein d'un « partenariat public-privé »)

Etape du processus décisionnel	Processus « classique » sous contrôle de l'Etat local aménagiste	Processus « post-moderne » : l'Etat aménagiste dans une configuration de partenariat public-privé
1. Travaux préparatifs	Identification des besoins Localisation Zonage général Achat des terrains	Identification des besoins Localisation Zonage général Recherche d'un locataire Recherche d'un promoteur Régulation du foncier (échange canton/ville) Recherche d'investisseurs

2. Légalisation (plans de quartiers localisés)	Projet de plan élaboré et proposé par l'exécutif Mise à l'enquête Votation (législative ou peuple)	Elaboration d'un plan par le locataire et le promoteur (avec participation des pouvoirs publics) Acceptation du plan par les investisseurs Mise à l'enquête publique Acceptation du plan (parlement, votation)
3. Réalisation	Permis de construire pour la commune propriétaire Contrat d'ouvrage selon résultat de la procédure de marchés et publique	Permis de construire pour la société simple des investisseurs Contrats d'ouvrage libres
4. Exploitation	Utilisation par le propriétaire public Attribution de droits d'usage sous un régime de gouvernance publique	Utilisation par les non-propriétaires : conclusion de contrats de bail à long terme (locataires publics et privés) Attribution de droits d'usage sous le régime d'une gouvernance privée
5. Transformations (rénovation, agrandissement, changement d'affectation)	Maîtrise souveraine de l'Etat local aménagiste, propriétaire et utilisateur	Maîtrise du locataire (public ou privé) d'entente avec les investisseurs

Cette comparaison montre facilement que la réalisation de politiques visant à rendre plus durables les usages du sol urbain reste dans la main des élus de l'Etat aménagiste local dans la variante classique, tandis que dans la variante « post-moderne », la marge de manœuvre de l'Etat aménagiste local démocratique est beaucoup plus faible. En effet, l'usage financier du sol, légitimé contractuellement selon ce deuxième modèle, à plus ou moins long terme, limitera toute volonté politique de création et de transformation d'infrastructures publiques en la soumettant à l'acceptation du locataire principal et des investisseurs.

9.2 Mise en perspective

Comment l'Etat aménagiste de demain doit-il se positionner, compte tenu des résultats des études de cas et de leur discussion présentée ci-dessus ? Nos études nous permettent une mise en perspective de l'action publique de *l'Etat propriétaire intéressé* à un usage spécifique du sol qui est celle de l'Etat central aménagiste et propriétaire (configuration 1) et celle de l'Etat local aménagiste propriétaire ou visant la réalisation de projets urbains spécifiques (configurations 2 à 4).

Etant donné que dans la situation actuelle, où le zonage de base, sous forme de plans locaux d'affectation généraux, est pratiquement achevé dans notre pays, la situation de l'Etat aménagiste désintéressé est probablement en voie de disparition. En effet, l'aménagement du territoire, conduit exceptionnellement par l'Etat central ou, plus habituellement par l'Etat local ou cantonal, se voit de plus en plus confronté à des opérations de plans de quartiers (plus ou moins localisés)²⁶, poursuivant soit des projets infrastructurels précis, soit des objectifs de développement, urbains ou ruraux, précis. Ces projets sont en général conçus comme instruments d'action de *l'Etat local intéressé* à réaliser un objectif de développement concret.

Pour les deux types de configuration, on peut formuler un enseignement commun principal qui est celui de la *nécessité de tenir compte du foncier et des droits de propriété* dans la conduite des politiques publiques d'aménagement du territoire. En effet, si l'Etat souhaite réellement influencer le développement des usages de son territoire, il ne peut (plus) se contenter de préparer abstraitement des plans d'affectation colorés et accompagnés de règlements définissant, minutieusement, les usages souhaités, mais il doit, au contraire, tenir compte des intentions des propriétaires et d'autres ayant-droit des futurs usages de leur biens-fonds. Ceci ne vaut pas seulement dans les cas où l'Etat aménagiste veut éviter des situations d'expropriation, formelles ou, plus fréquemment, matérielles, ou s'il dispose, comme prévu dans le projet du Conseil

²⁶ A l'image du plan d'affectation localisé selon la Loi cantonale de l'aménagement du territoire du canton de Vaud

fédéral pour une révision totale de la LAT (nouvellement appelée Loi sur le développement du territoire²⁷), d'un droit à contraindre le propriétaire à mettre en valeur sa parcelle. L'instrumentalisation, légitime, de tout aménagement du territoire au niveau de projets de développement spécifiques, oblige, dans toute configuration d'acteurs imaginable, à combiner l'aménagement du territoire et le foncier en vue de réellement piloter la structuration de l'espace local par l'action publique. Il semble donc qu'un retour à l'ancien régime de l'aménagement classique, avec un état aménagiste désintéressé, ne soit pas une voie valable pour pallier au problème décrit d'un Etat aménagiste en voie de perte d'autonomie.

Compte tenu des observations faites au niveau des études de cas, les solutions suivantes peuvent être proposées comme alternatives tenant compte de la nécessité d'une vue d'ensemble du foncier et de l'aménagement du territoire sans pour autant soumettre l'Etat aménagiste à la tutelle de la coalition formée par les grands locataires, les investisseurs et les propriétaires :

- Bien qu'étant probablement plus visible, car souvent conflictuelle, la présence de *l'Etat central* comme propriétaire et de l'Etat aménagiste en matière de défense nationale n'est de loin pas unique. De telles situations se retrouvent dans tous les domaines où la Confédération construit, exploite ou modifie, elle-même, les grands ouvrages infrastructurels gérés par des permis de construire fédéraux tels que les routes nationales, les bâtiments de la Confédération, les installations douanières ou les chemins de fer. Les législations régissant les procédures de planifications prévoient régulièrement, dans ces cas, et en tant que première étape, l'acquisition des terrains par voie d'achats ou d'expropriation. Une fois la question de la maîtrise du foncier réglée, la Confédération devient ainsi « *seigneur du*

²⁷ Procédure de consultation 12.12.2008 - 17.4.2009 pour le projet de Loi fédérale sur le développement territorial (LDTer) (foncier 2009)

territoire »²⁸. Dans cette configuration d'acteurs, la Confédération, en tant qu'Etat aménagiste, est également à la fois propriétaire, locataire (exploitant de l'ouvrage) et investisseur. Néanmoins, les acteurs politico-administratifs spécifiques à la Confédération peuvent poursuivre des objectifs différents et de telles divergences se font bel et bien sentir dans les processus de planification. En tant qu'aménagiste, l'Etat inscrit de plus en plus souvent ses objectifs dans des plans sectoriels fédéraux (selon l'art. 13 de la LAT) d'ailleurs souvent critiqués pour leur manque de clarté. En tant qu'investisseur, l'Etat se voit obligé de suivre les objectifs de la politique conjoncturelle (création de places de travail, relance ou frein de l'économie publique générale). En tant que propriétaire, l'Etat est soumis dans sa politique d'acquisition de terrains, aux aléas des marchés fonciers tandis qu'en tant que locataire, représenté par l'administration fédérale en charge de l'exploitation des ouvrages, l'Etat doit également tenir compte, entre autres, des impératifs d'une desserte de base équilibrée entre les différentes régions du pays. Dans tous les cas mentionnés, l'Etat défend des intérêts « publics ». Ainsi, les intérêts de l'Etat aménagiste, dans le contexte de certaines configurations d'acteurs, entrent parfois en conflit avec ceux d'autres politiques publiques représentées par d'autres acteurs de l'administration fédérale, acteurs qui bien souvent sont plus puissants que ceux représentant l'Etat aménagiste.

- Il n'est pas dit, et le cas de la place d'armes de Thoune le montre, que de telles constellations doivent nécessairement conduire les usages de la ressource sol sur la voie d'un développement non-durable. Ce que ce cas nous enseigne cependant, c'est que *l'Etat aménagiste central doit davantage tenir compte de l'Etat aménagiste local* dans la définition et l'exploitation des usages de ses ouvrages. Tout comportement « seigneurial » de la part de la Confédération

²⁸ Sous l'ancien régime de la Loi sur l'organisation militaire (avant 1995), la Confédération pouvait se déclarer « seigneur du territoire » sans même être obligé d'acquérir les terrains (réquisition de territoires dans l'intérêt de la défense nationale). Cf. étude de cas Neuchlen-Anschwil, Sager F. 1999

caractérisé par une volonté de se soustraire volontairement aux intentions de développement des acteurs politico-administratifs locaux, risque d'amener à des déficits au niveau de la durabilité sociale, dans la mesure où cette stratégie exclut la participation des prétendants locaux aux droits d'usage sur le sol. Il est vrai que, dans un passé récent, la législation et la pratique de planification de tels ouvrages ont tenu davantage compte de ce besoin d'insertion des usages du sol d'intérêt fédéral dans les configurations d'intérêts locaux (même si, en cas de conflit, les intérêts fédéraux sont considérés, en règle générale, comme prépondérants). Le cas de la place d'armes de Thoune suggère néanmoins que le risque d'opposition violente n'existe réellement qu'au moment où la Confédération transformerait ses usages patrimoniaux en usages financiers. En d'autres termes, un risque de conflit peut émerger si la Confédération accepte une domination ouverte, parmi la palette des intérêts défendus par son administration, de ceux de l'acteur fédéral investisseur (cas de la vente de l'ouvrage à des propriétaires privés) ou de l'Etat fédéral « grand locataire » (p. ex. diminution des coûts d'exploitation en renonçant à des mesures de protection contre le bruit dans le cas des autoroutes ou des chemins de fer).

- Comment *l'Etat aménagiste local* peut-il éviter, dans les configurations d'acteurs 2 à 4, de se retrouver dans une situation de dépendance de la coalition qui peut exister entre propriétaire, grand locataire et investisseur ? Nous présentons ici deux pistes de solutions imaginables, sans pour autant vouloir aboutir à des stratégies élaborées (l'une se situant plutôt au niveau macro tandis que l'autre relève du niveau micro des villes aménagistes elles-mêmes).
- Comme déjà signalé, un éventuel affaiblissement, probablement nécessaire, de la coalition propriétaire-investisseur-grand locataire devrait passer par une *réforme en profondeur de la propriété foncière*. En effet, la ressource sol, ressource vitale pour toute collectivité et pourtant directement appropriable par le biais de la propriété privée, devrait être davantage contrôlée par l'action publique de sorte que l'État puisse plus facilement, si un intérêt public le requiert,

concéder à des non-propriétaires le droit de bénéficier de certains droits d'usage détenus pour l'heure par les seuls propriétaires fonciers. En effet ces droits d'usage jouent un rôle clé dans l'économie nationale. Ceci concerne notamment les droits d'usage concédés aux « grands locataires » et aux investisseurs. Pour les premiers, il s'agirait de développer davantage le concept de la *preuve du besoin*, preuve à faire dépendre d'une planification sectorielle à étendre aussi sur les activités menées par des privés. En effet, la décision de s'implanter ou de se retirer d'un site, prise aujourd'hui de manière autonome par les directions, par exemple, des grandes chaînes du commerce de détail (Migros, Coop) ou par les propriétaires de grands stocks de logement, en fonction de recommandations de bureaux de conseil immobilier non soumis à un contrôle public quelconque, s'avère foncièrement structurant pour le développement territorial des différentes régions de Suisse. Il est grand temps de repenser ces décisions, actuellement considérées comme relevant du domaine privé, comme étant d'intérêt public. Le même postulat vaut d'ailleurs aussi pour les « grands locataires » publics. Ces décisions n'affectent pas seulement l'approvisionnement de base des différentes localités suisses (comme par exemple, la poste, les transports publics ou les télécoms), mais elles ont aussi une influence décisive sur la structure de l'affectation de l'espace, de l'orientation de processus d'urbanisation et/ou du besoin en mobilité (individuel ou public). En outre, le propriétaire foncier est quasiment libre de choisir lui-même le service du sol qu'il souhaite mettre en valeur pour l'offrir aux investisseurs. Le *régime de l'investissement foncier*, toujours très libéral en Suisse en comparaison avec d'autres pays, devrait lui aussi être revu si l'on souhaite rendre plus autonome l'Etat local aménagiste et ses élus désireux de durabiliser le développement de leur territoire. En effet, la régulation partielle de ce domaine ayant trait aux investisseurs institutionnels (caisses de pensions) ou aux fondations immobilières et fonds de placement, obligeant les investisseurs à une politique

d'investissement sûre et orientée vers le long terme, est vouée, avant tout, à la protection des investisseurs individuels (cotisants, épargnants) et non pas à un contrôle quelconque de la transformation de l'argent investi en *objets urbains concrets*, objets structurant, eux aussi, les espaces et leur développement territorial. Le crédit foncier, pierre angulaire du droit de la propriété foncière régulé par le Code civil et la Constitution fédérale, doit être fondamentalement revu en vue d'une limitation et d'un contrôle public substantiel, si l'on souhaite reconnaître à l'Etat local aménagiste plus d'autonomie et lui donner ainsi la chance de réorienter son développement en direction de la voie de la durabilité.

- Finalement, et de manière plus pragmatique, on peut également imaginer des pistes pour des stratégies se situant *au niveau des configurations d'acteurs locaux de la ville*. Elles seraient toutes axées sur un *renforcement de l'Etat local aménagiste* par rapport à l'Etat local immobilier. A commencer par un repositionnement des acteurs aménageurs au sein de l'administration de la ville, ces pistes peuvent aller jusqu'à l'obligation d'une évaluation (participative) du développement durable de tous les projets urbains d'une certaine taille (notamment les plans de quartier) et d'une prise en compte de ces résultats moyennant des adaptations des projets, de l'introduction, dans des régimes contractuels, de clauses de réserve en faveur d'éventuels changements de politiques publiques futures de la ville concernant l'affectation des sites ou, comme c'est le cas pour le site de La Maladière, des droits d'(pré-)emption en faveur des collectivités territoriales locales.

Le développement du territoire représentant un des défis majeurs d'une réorientation en direction de la voie du développement durable pour la Suisse, il est grand temps de rouvrir le débat sur le foncier, de re-réunir les deux « jumeaux » brutalement séparés l'un de l'autre avec l'introduction, dans la Constitution fédérale, de la garantie de la propriété foncière d'une part, et de l'obligation de l'aménagement du territoire d'autre part, en 1969. On ne peut ainsi plus se passer d'un débat

sur le foncier si l'on se propose de revoir en profondeur les modalités actuelles de notre aménagement du territoire.

Bibliographie

- P. Csikos, 2008a, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : les cas des sociétés immobilières, fonds de placement immobilier et fondations de placement*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP, no 3, 10/2008
- P. Csikos, 2009a, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas des caisses de pensions*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP, no 7, 3/2009.
- P. Csikos, 2009b, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : les cas des compagnies d'assurance et des banques*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP, no 9, 3/2009.
- P. Csikos, M. Fauconnet, 2009, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas des entreprises de commerce de détail*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP, no 8, 3/2009.
- P. Csikos, 2009c, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers : étude de cas du complexe immobilier de « La Maladière » à Neuchâtel*, Working Paper de l'IDHEAP, no 1.
- P. Csikos, 2009d, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers : étude de cas du « Centre Boujean » à Bienne*, Working Paper de l'IDHEAP, no 3.
- J.-D. Gerber, 2008a, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas des cantons et des communes de Bienne, la Chaux-de-Fonds et Zürich*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP, no 1, 8/2008.
- J.-D. Gerber, 2008b, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas des bourgeoisies de Berne, Soleure et Coire*, Chavannes-Renens, no 2, 9/2008.

- J.-D. Gerber, 2008c, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas des chemins de fer fédéraux (CFF)*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP, no 4, 10/2008.
- J.-D. Gerber, 2008d, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : la propriété foncière du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) gérée par Armasuisse immobilier*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP, no 5, 10/2008.
- J.-D. Gerber, 2008e, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas de Pro Natura*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP, no 6, 10/2008.
- J.-D. Gerber, 2008f, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers : étude de cas du pôle de développement économique du Wankdorf*, Working Paper de l'IDHEAP, no 2.
- J.-D. Gerber, 2008g, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers : étude de cas de la place d'armes de Thoune*, Working Paper de l'IDHEAP, no 4.
- Knoepfel, P. 1977. *Demokratisierung der Raumplanung. Grundsätzliche Aspekte und Modell für die kommunale Nutzungsplanung unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Verhältnisse*. Berlin: Duncker & Humblot (Schriften zum Oeffentlichen Recht, Band 323), 379 p.
- Knoepfel, P. 2009. Vollzug der Umweltpolitik: eine Policy stösst auf den Widerstand der eigentumsrechtlichen Grundordnung in: Vatter, A., Varone, F., Sager, F. (Hrsg.), 2009, *Demokratie als Leidenschaft. Planung, Entscheidung und Vollzug in der schweizerischen Demokratie*, Bern: Haupt, p. 369-382
- Linder, W. 1973. *Der Fall Massenverkehr. Verwaltungsplanung und städtische Lebensbedingungen*, Frankfurt: Athenäum
- Sager, F. 1999. Neuchlen-Anschwilen – Waffenplatzausbau als politischer Kampfplatz, in: Knoepfel, P./Eberle, A./Joerchel An-

horn, B./Meyrat M./Sager, F. 1999. *Militär und Umwelt im politischen Alltag, Vier Fallstudien für die Ausbildung / Militaire et environnement: la politique au quotidien. Quatre études de cas pour l'enseignement*, sur mandat de l'Office fédéral du personnel, Berne: OCFIM: 33-167.

In der gleichen Reihe Dans la même collection

N°	Autoren, Titel und Datum – Auteurs, titres et date
234	PRALONG Frédéric Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches : incidences du transfert du domaine des institutions pour personnes handicapées aux cantons
235	AFFOLTER Simon La participation des conférences intercantionales au processus de décision sur le plan fédéral. L'exemple de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)
236	LEONOR Perréard Monopole des loteries et paris en Suisse: état des lieux et perspectives. Remise en question du monopole détenu par les opérateurs de loteries et paris
237	LADNER Andreas Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Politische Institutionen und lokale Politik
238	LADNER Andreas, FIECHTER Julien L'état des communes dans le canton de Vaud
239	GAUTSCHI Peter Der KMU-Verträglichkeitstest als Element der prospektiven Regulierungsfolgenanalyse im Gesetzgebungsprozess des Bundes
240	GUNZINGER Mathieu Analyse comparative des ressources financières des partis politiques suisses
241	GILLARDIN Anne Proposition d'un concept de contrôle de gestion pour la division « infrastructure routière » de l'Office fédéral des routes (OFROU)
242	SOGUEL Nils, BIZZOZERO Giordano, PEDROJETTA Stefano Vergleich 2007 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2007 des finances cantonales et communales
243	LADNER Andreas, SCHWARZ Daniel, FIVAZ Jan Die Positionierung der Nationalratskandidierenden 2007 Eine explorative Analyse der Antworten auf die Fragen der Online-Wahlhilfe smartvote
244	PASQUIER Martial, LARPIN Blaise Analyse der politisch-administrativen Probleme und der Governance der öffentlichen Arbeitslosenstellen
245	EGLIN-CHAPPUIS Noëmi Governance von Universitätsbibliotheken Optimierungsmöglichkeiten aus institutioneller Sicht
246	NAHRATH Stéphane, KNOEPFEL Peter, CSIKOS Patrick, GERBER Jean-David Les stratégies politiques et foncières des grands propriétaires fonciers au niveau national Etude comparée

L'IDHEAP en un coup d'œil

Champ

L'IDHEAP, créé en 1981, se concentre sur l'étude de l'administration publique, un champ interdisciplinaire (en anglais Public Administration) visant à développer les connaissances scientifiques sur la conduite des affaires publiques et la direction des institutions qui en sont responsables. Ces connaissances s'appuient sur plusieurs disciplines des sciences humaines et sociales, comme le droit, l'économie, le management et la science politique, adaptées aux spécificités du secteur public et para-public. L'IDHEAP est le seul institut universitaire suisse totalement dédié à cet important champ de la connaissance.

Vision

A l'interface entre théorie et pratique de l'administration publique, l'IDHEAP est le pôle national d'excellence contribuant à l'analyse des mutations du secteur public et à une meilleure gouvernance de l'Etat de droit à tous ses niveaux, en pleine coopération avec ses partenaires universitaires suisses et étrangers.

Mission

Au service de ses étudiants, du secteur public et de la société dans son ensemble, l'IDHEAP a une triple mission qui résulte de sa vision:

- Enseignement universitaire accrédité au niveau master et post-master, ainsi que formation continue de qualité des élus et cadres publics;
- Recherche fondamentale et appliquée en administration publique reconnue au niveau national et international, et valorisée dans le secteur public suisse;
- Expertise et conseil indépendants appréciés par les organismes publics mandataires et enrichissant l'enseignement et la recherche.

Principales prestations

1. Enseignement: former les élus et cadres actuels et futurs du secteur public

- Doctorat en administration publique
- MPA (Master of Public Administration)
- Master PMP (Master of Arts in Public Management and Policy)
- DEAP (Diplôme exécutif en action publique)
- Certificat universitaire d'un cours trimestriel du MPA
- SSC (Séminaire pour spécialistes et cadres)

2. Recherche: ouvrir de nouveaux horizons pour l'administration publique

- Projets de recherche fondamentale ou appliquée
- Directions de thèses de doctorat
- Publications scientifiques (ouvrages et articles)
- Colloques et conférences scientifiques
- Cahiers et Working Papers de l'IDHEAP

3. Expertise et conseil: imaginer et mettre en œuvre des solutions innovatives

- Mandats d'expertise et de conseil auprès du secteur public et parapublic

4. Services à la cité: contribuer à la connaissance du service public

- Bibliothèque spécialisée en administration publique
- Sites Badac.ch, gov.ch, ivote.ch
- Renseignements aux collectivités publiques
- Interventions médiatiques
- Articles et conférences de vulgarisation